

REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE SENADORES

CUARTO PERIODO ORDINARIO DE LA XLIII LEGISLATURA

35ª SESION EXTRAORDINARIA

PRESIDE EL DOCTOR GONZALO AGUIRRE RAMIREZ
(Presidente)

ACTUAN EN SECRETARIA LOS TITULARES DOCTOR JUAN HARAN URIOSTE Y SEÑOR MARIO FARACHIO

SUMARIO

1) TEXTO DE LA CITACION

"Montevideo, 3 de agosto de 1993.

La CAMARA DE SENADORES se reunirá en sesión extraordinaria y permanente (artículo 168, inciso 7, literal d) de la Constitución), en régimen de cuarto intermedio, mañana miércoles 4, a la hora 16, a fin de considerar el siguiente

ORDEN DEL DIA

Discusión particular del proyecto de ley, con declaratoria de urgente consideración, por el que se deroga el monopolio de seguros que ejerce el Banco de Seguros del Estado.

(Carp. Nº 1177/93 - Rep. Nº 641/93 y Anexos I y II)

LOS SECRETARIOS".

2) ASISTENCIA

ASISTEN: los señores Senadores **Alonso Tellechea, Amorín Larrañaga, Arana, Astori, Batalla, Bianchi, Blanco, Bouza, Bouzas, Bruera, Cadenas Boix, Cassina, Cigliuti, Elso Goñi, Gargano, González Modernell, Grenno, Irurtia, Korzeniak, Librán Bonino, Olascoaga, Pereyra, Pérez, Pozzolo, Ricaldoni, Riesgo, Santoro, Silveira Zavala, Urioste** y **Zumarán.**

FALTAN: con licencia, los señores Senadores **Belvisi, Jude** y **Millor.**

3) ASUNTOS ENTRADOS

SEÑOR PRESIDENTE. - Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 25 minutos)

-Dése cuenta de un asunto entrado.

(Se da del siguiente:)

"La Comisión Preinvestigadora con referencia a las condiciones de trabajo en la empresa FRIPUR S.A. solicitada por el señor Senador Carlos Bouzas eleva informes en mayoría y en minoría.

-Repártanse e inclúyanse en el orden del día de la primera sesión ordinaria que celebre el Cuerpo".

4) SOLICITUD DE LICENCIA

SEÑOR PRESIDENTE. - Dése cuenta de una solicitud de licencia.

(Se da de la siguiente:)

"El señor Senador Alonso Tellechea solicita licencia por el término de 31 días".

-Léase.

(Se lee:)

"Montevideo, 2 de agosto de 1993.

Señor Presidente de la Cámara de Senadores
Dr. Gonzalo Aguirre Ramírez
Presente

De mi mayor consideración:

Con motivo de participar en la reunión de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, a llevarse a cabo en la ciudad de Asunción, solicito al Sr. Presidente, licencia por el término de 31 días a partir del 9 de agosto del año en curso.

Sin otro particular, saludo a Ud. con mi más alta estima.

Alvaro Alonso. Senador".

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota:)

-25 en 26. **Afirmativa.**

Se convocará al suplente respectivo, que lo es el contador Daniel Azzini.

5) COMISION ESPECIAL SOBRE SEGURIDAD PUBLICA. Prórroga del plazo para expedirse.

SEÑOR PRESIDENTE. - Dése cuenta de una solicitud de prórroga del plazo de que dispone la Comisión Especial sobre Seguridad Pública.

(Se da de la siguiente:)

"La Comisión Especial sobre Seguridad Pública solicita prórroga del plazo de que se dispone".

-Léase.

(Se lee:)

"CAMARA DE SENADORES
Comisión Especial
sobre Seguridad Pública

Montevideo, 3 de agosto de 1993.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores,
doctor Gonzalo Aguirre Ramírez

La Comisión Especial sobre Seguridad Pública de la Cámara de Senadores solicita se prorrogue el plazo de que dispone para expedirse, hasta la finalización de la Legislatura.

Saluda al señor Presidente con su mayor consideración.

Hugo Batalla
Presidente ad hoc

Josefina Reissig
Secretaria"

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar.

(Se vota:)

-26 en 26. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

6) CARPETA Nº 1091/93. Convenio marco de las Naciones Unidas sobre cambios climáticos. Proyecto de ley.

SEÑOR BRUERA. - Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BRUERA. - Señor Presidente: es simplemente para solicitar que se reparta la Carpeta Nº 1091/93 -que recuerdo a los señores senadores trata del convenio marco de las Naciones Unidas sobre cambios climáticos- a los efectos de que posteriormente se trate el proyecto de ley con carácter de urgente.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tal como solicita el señor Senador, se va a disponer el repartido de dicha carpeta y en su momento se someterá a votación la propuesta que ha formulado en el sentido de que se declare urgente la consideración de este asunto.

7) MONOPOLIO DE SEGUROS. Su derogación. Proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE. - Corresponde continuar considerando el proyecto de ley por el que se deroga el monopolio de seguros que ejerce el Banco de Seguros del Estado.

En el día de ayer se votó en general.

En discusión particular.

Léase el artículo 1º.

SEÑOR CADENAS BOIX. - Formulo moción para que se suprima la lectura de todos los artículos.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

-25 en 27. **Afirmativa.**

SEÑOR PEREYRA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR PEREYRA. - Señor Presidente: como es de práctica, nadie se niega a la supresión de la lectura; pero entiendo que en este caso, por tratarse de un proyecto de ley que ha venido sin informe escrito y que, además, tiene una significación trascendental en la vida del país, debe procederse a la lectura de todos sus artículos -inclusive de los que se propagan en Sala- a los efectos de que los señores senadores puedan disponer del tiempo necesario para hacer un análisis exhaustivo de cada uno de ellos. De manera que si bien he acompañado la propuesta del señor Senador Cadenas Boix, ahora voy a solicitar la rectificación de la votación.

SEÑOR CADENAS BOIX. - Si es así, señor Presidente, retiro mi moción.

SEÑOR PRESIDENTE. - Como ya se votó, lo que corresponde es proceder a la rectificación.

Se va a rectificar la votación.

(Se vota:)

-0 en 28. **Negativa.**

Léase el artículo 1º.

(Se lee:)

"ARTICULO 1º. **(Libre contratación de seguros).** - Declárase libre la celebración de contratos de seguros sobre todos los riesgos en las condiciones que determine la ley.

Deróganse todas las disposiciones que establecen monopolios de contratos de seguros en favor del Estado y ejercidos por el Banco de Seguros del Estado y especialmente los artículos 1º a 7º inclusive y 29 de la Ley Nº 3.935, de 27 de diciembre de 1911 y los artículos 1º y 2º de la Ley Nº 7.975, de 19 de julio de 1926.

Exceptúanse de lo dispuesto precedentemente todos los contratos de seguros que celebren las personas públicas estatales y los relativos a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a que refiere la Ley Nº 16.074, de 10 de octubre de 1989, así como el contrato de seguro de fianza a que alude el artículo 503, de la Ley Nº 15.903, de 10 de noviembre de 1987, los que sólo podrán contratarse con el Banco de Seguros del Estado".

-En consideración.

SEÑOR ZUMARAN. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR ZUMARAN. - Señor Presidente: simplemente, es para solicitar que el inciso tercero se vote por separado.

SEÑOR PRESIDENTE. - No hay inconveniente, señor Senador.

SEÑOR RICALDONI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR RICALDONI. - Señor Presidente: deseo volver -creo que por tercera vez- sobre un tema que entiendo reviste una gran importancia y que es un ejemplo de lo que a todos nos ocurre en cuanto a que a veces los textos que proponemos terminan yendo más lejos de lo que seguramente son nuestras intenciones.

Como se recordará, cuando en la discusión general se aludió al artículo 9º -norma que, como dije en su momento, no comparto- y a sus referencias al Derecho Privado con lo que tiene que ver con el giro del Banco de Seguros del Estado, señalé mi preocupación en el sentido de que la combinación de esta disposición y el inciso primero del artículo que en este momento estamos considerando podría dar lugar -repito que estoy seguro de que ésta no es la intención de quienes lo propusieron en la Comisión y, en este sentido, debe recordarse que es un agregado que se hizo en su seno al proyecto del Poder Ejecutivo- a que en algún momento se sostenga que aquí se opera la modificación de las normas de Derecho Internacional Privado existentes en el país. Me explico. El artículo 9º establece que para el giro del Banco de Seguros del Estado se aplicarán las normas de Derecho Privado.

Por su parte, el inciso primero del artículo que estamos considerando expresa textualmente lo siguiente: "Declárase libre la celebración de contratos de seguros sobre todos los riesgos, en las condiciones que determine la ley". Si bien tengo una serie de críticas a esta redacción, en este momento deseo referirme a un tema que me parece muy importante.

Si por un lado la situación del Banco de Seguros está regulada por el Derecho Privado, mientras que por otro se establece en el artículo 1º que es libre la celebración de contratos de seguros, esta libertad da a entender -de acuerdo con una interpretación piedeletrista- que la llamada "autonomía de la voluntad" tiene un muy amplio cauce.

Como todos sabemos, la "autonomía de la voluntad" significa, en materia jurídica, que las partes son libres para decidir acerca de todo; entonces, la ley que regula las contrataciones, de acuerdo con esta teoría, es la que expresa el contrato. Por lo tanto, si en el marco de esa "autonomía de la voluntad" se determinara, entre contratantes localizados en el Uruguay y respecto de un contrato suscrito a todos sus efectos en nuestro país, que la ley y la Justicia o la jurisdicción aplicables no son uruguayas, la tesis de la "autonomía de la voluntad", llevada a sus últimas consecuencias, significaría que eso es válido. Sin embargo, no lo es, ya que en el Código Civil hay normas que no lo permiten.

En el caso de la contratación internacional, esta discusión sobre cuáles son las libertades y las limitaciones que tienen los contratantes, posee aspectos muy especiales.

Cabe señalar que toda nuestra teoría de Derecho Internacional Privado, desde la sanción de los tratados de Derecho Internacional de los años 1889 y 1890 -con palabras que están registradas en las actas correspondientes del doctor Gonzalo Ramírez- hasta las posturas uruguayas expuestas en la discusión de los tratados también de Derecho Internacional Privado de los años 1939 y 1940 -y quien habla ayer citaba al doctor Vargas Guillemette, que fue una de las personas que integró, con gran destaque, la delegación uruguaya en ese congreso celebrado en Montevideo- y más tarde, la Ley Nº 10.084 -conocida como la Ley Vargas, porque fue redactada por el doctor Vargas Guillemette- que hoy constituye el apéndice del Código Civil, consagran, aquí sí con carácter general, normas de Derecho Internacional Privado uruguayas. Las de los tratados de los años 1889-1890 y de 1939-1940 obligan al Uruguay, con los otros Estados parte o signatarios de los tratados.

Claro está que se podría sostener que allí imperaba la doctrina más recibida y también las leyes que se podrían aplicar analógicamente en otras situaciones. Pero con toda razón el doctor Vargas Guillemette planteó -y así fue consagrado por vía legislativa- el apéndice del Código Civil. Precisamente, en él se encuentran las normas generales de Derecho Internacional Privado que regulan, entre otros aspectos, la contratación de carácter extranacional o internacional entre particulares.

Desde 1889 hasta nuestros días -cincuenta años después de la sanción del apéndice del Código Civil, de la llamada Ley Vargas- ha habido permanentemente en nuestro país polémicas -que no vamos a incentivar- con respecto al tema de hasta qué punto son válidas las cláusulas que establecen la llamada "autonomía de la voluntad". Cuando se habla de la libertad para contratar, generalmente se piensa en forma exclusiva en lo que el contrato señala acerca de su objeto, de su vigencia e incluso, de los derechos y obligaciones de las partes. Sin embargo, hay algo que siempre se observa en la contratación internacional. Me refiero a la determinación de qué órgano jurisdiccional, judicial o no -aunque también podría tratarse de un tribunal arbitral- resuelve los eventuales litigios o diferencias que puedan suscitarse entre las partes y qué leyes o normas contractuales se aplican. Este tema es especialmente importante en lo que respecta a los llamados contratos de adhesión que, como es sabido, son aquellos en los cuales el usuario, el que recibe un determinado bien o servicio, es decir, el consumidor, no tiene otra alternativa que firmar al pie algo que, como se suele decir, está lleno de una letra chica, por lo que no se puede discutir en pie de igualdad ningún término de ese contrato. El ejemplo más conocido es el de los pasajes de avión; sin embargo, también se puede citar el caso del transporte marítimo de mercaderías. En todos esos casos es claro -y todos lo sabemos- que hay una serie de normas que, por fortuna, aún hoy nuestra jurispru-

dencia -siguiendo la línea que quien habla acaba de mencionar, y que tiene más de un siglo en el país- a veces las considera nulas, y con razón. Efectivamente, esto es así en nuestro país, y también con razón se dice que el principio de la "autonomía de la voluntad" no es de recibo dentro del marco de nuestras normas de Derecho Internacional Privado.

Es cierto que en los últimos tiempos en la doctrina uruguaya, algunas personas han sostenido lo contrario a lo que acabo de expresar. Pero este tema ha sido categóricamente respondido en una norma que podría quedar derogada inadvertida y tácitamente. Me refiero al artículo 2.403 del Código Civil, que figura en su apéndice, y que establece que las reglas de competencia legislativa y judicial determinadas en este título -es decir, las disposiciones de Derecho Internacional Privado- no pueden ser modificadas por la voluntad de las partes. A su vez, expresa que esta última sólo podrá actuar dentro del margen que le confiere la ley competente. Esta posición ha sido brillantemente expuesta en un libro publicado recientemente, que ha obtenido las máximas calificaciones del tribunal de la Facultad de Derecho, y que pertenece a la profesora Cecilia Fresnedo de Aguirre. En lo personal, recomiendo la lectura de este libro, titulado "La Autonomía de la Voluntad en la Contratación Internacional", a todos quienes estén directamente interesados en este tema, entre otras razones, porque resume no sólo la posición uruguaya, sino también porque señala que es falso sostener que el principio de la "autonomía de la voluntad" se aplica en los países desarrollados.

Por todas estas razones, planteo mis objeciones a este inciso primero. Repito que, en mi opinión, en su redacción se ha ido más lejos de lo que era la intención de sus autores.

Me voy a referir a una cita que se hace de un internacionalista, que no es precisamente uruguayo, en el sentido de que "la libertad irrestricta de las partes para seleccionar la ley aplicable puede ser un instrumento peligroso en manos de una empresa poderosa negociando con un consumidor o empleado más débil, que sea parte en un contrato no comercial".

La desigualdad en el poder de negociación ha sido motivo de preocupación -como ya lo señalé en la sesión de ayer- de los tribunales de justicia de los Estados Unidos y de Europa, así como de la doctrina de esos países. Por ejemplo, en Europa los sistemas jurídicos sólo admiten la autonomía de la voluntad cuando es claro que existe un pie de igualdad entre las partes contratantes, y la descartan expresamente en estos contratos de adhesión, entre los que -además de los que ya mencioné- figuran las famosas pólizas de seguros. En éstas, quien se asegura no tiene otra alternativa que poner su firma al pie -como ya lo he expresado en más de una oportunidad, y al respecto citaba una sentencia del doctor Almiratti de hace dos o tres años- y si ocurre algo que permita al asegurador relevar su responsabilidad, invoca determinadas cláusulas. Con amarga ironía se dice en esa sentencia que "Al asegurado no le queda otra alternativa que encomendarse a Dios".

Continúo citando -por una razón de facilidad- el trabajo de la profesora Fresnedo de Aguirre, en el que se hace mención a la Convención sobre Jurisdicción y Ejecución de Sentencias Civiles y Comerciales de la Comunidad Económica Europea, de 1968. Allí se admite la autonomía de la voluntad en los países desarrollados -no es nuestro caso- aunque con ciertos límites, entre los que figuran -en el artículo 17- las cláusulas de elección del foro, insertas en los contratos de adhesión. Cabe aclarar que foro equivale a jurisdicción, o sea, el órgano encargado de dictaminar en caso de controversias.

El autor americano Hartley, en un trabajo muy conocido que cita la doctora Fresnedo de Aguirre, dice que la legislación de protección al consumidor aparece en el presente siglo, como una consecuencia del crecimiento de la sociedad de consumo, porque la relación entre consumidores y proveedores es bastante desequilibrada. Más adelante señala que una vez aceptados los fundamentos de la protección del consumidor y aprobada la legislación de protección al mismo, conteniendo disposiciones imperativas, es imposible, de acuerdo con el propósito que está detrás de dicha legislación, que ésta sea anulada mediante la autorización dada a las partes de elegir otro sistema legal para regular el contrato o hacer esto indirectamente mediante una cláusula de elección del foro.

La doctora Fresnedo de Aguirre se pregunta: ¿Cómo puede reconciliarse la autonomía de la voluntad con esta idea? Citando a Hartley nuevamente, señala que los jueces de los países del "Common Law" han adoptado dos soluciones: atacar la cláusula de elección de la ley y argumentar que no surte efectos por una razón u otra, o sostener que las disposiciones de protección al consumidor son aplicables a pesar de la elección de las partes.

Quiere decir que hasta los propios consumidores, a los que todos queremos proteger -habida cuenta de las diferencias que tengamos respecto a este proyecto de ley- podrían ser los primeros perjudicados si una norma como la relativa al inciso primero del artículo 1º, que dice que es libre la celebración del contrato de seguro, inadvertidamente diera pie, ante un órgano jurisdiccional extranjero, a sostener que se ha derogado una disposición de Derecho Internacional Privado uruguayo, como es la del artículo 2.403, del Apéndice que acabo de citar.,

No pretendo que en la consideración de este proyecto de ley de desmonopolización de seguros en el país, nos introduzcamos en un tema tan complejo como es el de dictar normas de Derechos Internacional Privado o el de aclarar controversias jurisprudenciales, doctrinarias e incluso políticas en este sentido; sin embargo, solicito al menos que no innovemos, que dejemos librado el tema, como hasta el presente, a lo que resulta de las normas que tiene vigentes el país en la actualidad y que no agreguemos una que pueda permitir a alguien sostener, dentro o fuera del país, en perjuicio de los intereses que queremos proteger, que estos contratos de adhesión pueden someterse, en litigios eventuales, a una imprevisible legislación y conducta de los jueces o de los árbitros. Debemos medir los riesgos de esta situación.

SEÑOR BOUZA. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR RICALDONI. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - La Mesa advierte al señor Senador Ricaldoni que sólo le restan dos minutos para finalizar su intervención.

Puede interrumpir el señor Senador Bouza.

SEÑOR BOUZA. - Señor Presidente: confieso que, más allá de interesarme la exposición del señor Senador Ricaldoni sobre los temas de Derecho Internacional Privado -respecto a los cuales me declaro ignorante- todos estamos contestes, incluso el propio señor Senador, en que no solamente el inciso primero del artículo 1º sino todo el proyecto de ley a consideración del Senado, se refiere exclusivamente al régimen de concurrencia de empresas para la celebración de contratos de seguros y no a la regulación de éstos y, mucho menos, a la reglamentación del famoso tema de la autonomía de la voluntad entre los celebrantes de dichos contratos.

Asimismo -y como también lo adelantaba el señor Senador Ricaldoni -pienso que hay que hacer una interpretación muy extensiva de la norma propuesta para poder extraer efectos o consecuencias sobre el tema de la autonomía de la voluntad. Además, advierto que me resulta incomprensible la mención del artículo 9º del proyecto de ley para fundar esta tesis, porque esta disposición se refiere exclusivamente al régimen jurídico que se propone para el Banco de Seguros del Estado y no para los contratos de seguros.

Con el ánimo de encontrar una solución, propongo que en el inciso primero -cuyo valor no se limita exclusivamente a decir por la negativa "Deróganse los monopolios", sino a reafirmar la situación que se pretende, esto es, que haya libertad en la celebración de los contratos de seguros- se señale: "Declárase libre la elección de empresas aseguradoras para la celebración de contratos de seguros sobre todos los riesgos, en las condiciones que determine la ley". Creo que con ese agregado, aun en una interpretación excesivamente extensiva como la que hacía el señor Senador Ricaldoni, las dudas desaparecerían totalmente.

SEÑOR PRESIDENTE. - En vista de las objeciones formuladas por el señor Senador Ricaldoni al artículo 1º, que la Presidencia comparte en algunos aspectos -porque, en todo caso, este inciso es superabundante desde el momento en que se deroga el monopolio y rige el principio de libertad, de acuerdo con el artículo 36 de la Constitución- corresponde votar inciso por inciso. Además, cabe recordar que el Señor Senador Zumarán ya solicitó que se votara por separado el inciso tercero.

Por lo tanto, en primer lugar debemos votar el inciso primero con el texto venido de Comisión. Si resultare negativo, votaríamos el texto propuesto por el señor Senador Bouza.

SEÑOR ASTORI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR ASTORI. - Señor Presidente: antes que nada, deseo señalar que comparto la propuesta del señor Senador Zumarán en el sentido de votar por separado el inciso tercero. Advierto que lo votaremos afirmativamente porque, al menos, dispone una excepción a los principios generales contenidos en los dos incisos anteriores y, a falta de otras disposiciones en este proyecto de ley, permitirá al Banco de Seguros del Estado defenderse mejor en la nueva situación que va a crear este proyecto de ley.

Deseo realizar algunas brevísismas apreciaciones sobre el contenido conjunto del artículo, si bien soy consciente de que se ha propuesto una modificación de redacción -creo haber escuchado de parte del señor Senador Bouza una sugerencia en tal sentido- que, en parte, refiere a algunos de los conceptos que quería verter. Sin embargo, me siento en la obligación de expresarlos, tal como lo hice en la Comisión.

Este artículo puede ser abordado desde una perspectiva jurídica absolutamente legítima y también desde una perspectiva económica, tan legítima como la primera. Puedo entender que desde la jurídica, la eliminación de su monopolio habilite a decir que se declara libre la celebración de un conjunto de contratos, pero no puedo compartir que esta libertad, que se declara desde una óptica jurídica, funcione en el ámbito de los hechos económicos. Pienso que en economía la libertad no se declara ni se decreta por la vía de una norma; existe cuando en la vida económica real hay condiciones para que efectivamente se dé esa libertad y haya concurrencia o competencia.

Precisamente, el mercado de los seguros es un notable ejemplo de falta de libertad y de condiciones de competencia. Internacionalmente, debe ser uno de los más grandes ejemplos de concentración monopólica u oligopólica. Sobre esto se podrían dar abundantes y aplastantes evidencias en materia de cifras.

Entonces, no podemos compartir -reitero, desde una perspectiva económica- que por el hecho de eliminar un monopolio público se pase a la existencia automática de libertad de elección, de entrada y salida del mercado y, lo que es más, a una competencia en condiciones igualitarias, que no existen ni van a existir por el hecho de que se apruebe una ley de esta naturaleza. Declaro que esto sucedería en el Uruguay y en cualquier país del mundo, porque el mercado internacional de los seguros es exactamente así.

Creo, señor Presidente, que en ese mercado internacional la nota dominante es, precisamente, la concentración, cuya contracara es la exclusión. Es decir que si hay un mercado fuertemente concentrado -repito, monopólica y oligopólicamente- no hay libertad de competencia; la concentración lo impide. Pienso que si hoy se considera que no hay libertad por el monopolio público, no debe esperarse que por su eliminación pasemos a un régimen económicamente de libertad y de competencia. Señalo esto para que conste en la discusión que estamos desarrollando: seguiremos transitando por la situación de concentración que muestra el mercado de seguros y que, incluso, llega a aquellos mercados que tienen fuertes signos de patologías, como el argentino, según expusimos cuando tuvo lugar la dis-

cusión general de este proyecto de ley. Aun en esos casos, en mercados gravemente enfermos en materia de seguros, hay una fuerte concentración.

En oportunidad de la discusión en general del proyecto, cité un informe de la Superintendencia de Seguros de la República Argentina -que tengo en mi poder- y señalé que de las aproximadamente 200 firmas aseguradoras que existen en la Argentina, simultáneamente había 58 en liquidación forzosa, según estos datos del año 1991, que son los últimos que poseo. Ahora quiero expresar que según ese mismo informe, de las exactamente 215 firmas que están en funcionamiento, apenas 5 -desde luego, las 5 primeras- que representan el 2% del total, cubren casi el 30% de los contratos que se realizan. Y si ampliamos un poquito más y llegamos a las 10 primeras, que representan el 4% del total de firmas, llegamos casi al 40% de la cobertura de todos los contratos de seguros que se celebraron en 1991 en la República Argentina. Esto es un signo de concentración evidente.

Sin embargo, ese no es el único problema en el mercado de seguros; en él hay otro problema, mucho más grave que éste: la negación de la libertad por la inexistencia de mercado, aunque parezca un juego de palabras. Me refiero a cuando el mercado no existe o está gravemente incompleto. Aquí, en nuestro país, tenemos un ejemplo clarísimo al respecto, nada menos que en materia de seguros para la producción agropecuaria, donde no hay mercado o está gravemente incompleto. Entonces, pregunto: ¿es libre el productor agropecuario uruguayo en lo que hace a la contratación de seguros? Creo que no. Este artículo que estamos analizando -reitero, no desde la perspectiva jurídica, sino económica- ¿crea un mercado de seguros para los productores agropecuarios del Uruguay? No, porque para que se cree ese mercado no son suficientes leyes ni decretos; se requiere el funcionamiento de una realidad objetiva que lo haga posible.

Estos son los aspectos que me interesa destacar, señor Presidente. Jurídicamente no se pueden crear condiciones económicas para que un mercado, que no existe ni existirá -porque depende de otras condicionantes- pase a funcionar y lo haga, por añadidura, en régimen de competencia igualitaria, con libertad para entrar y salir, y para ofrecer productos con transparencia, con igualdad de oportunidades entre oferentes y demandantes. Eso es la competencia.

El mercado de seguros agrícolas del Uruguay -que no es un problema solamente nuestro, sino de todo el mundo- revela que también en esta actividad hay gestiones que la iniciativa privada, por sí sola, no puede cumplir, porque no encuentra reglas objetivas de funcionamiento para ello. Entones, el sector público tiene que asumir responsabilidades.

Señor Presidente: quería señalar esto porque me parece que el primer artículo apunta directamente a este problema de fondo, que estuvo latente e implícito en la discusión general. Ahora llegó el momento de marcarlo con detalle. Por eso he pedido la palabra, ya que me interesaba sobre todo analizarlo desde la otra perspectiva, desde el punto de vista de la economía real, pues -insisto- este es un problema económico real. Los seguros constituyen un servicio que tiene su mercado o carece de él, como en el caso que acabo de citar.

Por último, quiero expresar que por las razones anotadas vamos a votar el tercer inciso del artículo 1º, porque nos parece, reitero, que atenúa y lima un poco las asperezas que, a nuestro juicio, generará la nueva situación a la que conduce este proyecto de ley.

Muchas gracias.

SEÑOR CASSINA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR CASSINA. - Señor Presidente: sobre el artículo 1º -particularmente, acerca de los dos primeros incisos- no voy a agregar nada a lo expresado, creo que en forma suficiente, en la discusión general. Señalo sí la necesidad -puesta de relieve por el señor Senador Zumarán- de votar separadamente el tercer inciso, que recoge, por un lado, una propuesta del Poder Ejecutivo, en el sentido de exceptuar de la desmonopolización a los seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, a los que agregamos -en Comisión- a propuesta nuestra todos los contratos de seguros que celebren las personas estatales, así como los seguros de fianza a que alude el artículo 503 de la Ley Nº 15.903.

Esta propuesta tuvo mayoría y espero que la tenga en el Senado, porque, en medio de esta iniciativa de desmonopolización constituye una reserva de relativa importancia para la actividad exclusiva del Banco de Seguros que a nosotros nos parece plenamente justificada por lo expresado oportunamente en la discusión general.

Simplemente, queremos señalar que en el momento de votar este inciso tercero, propondremos una modificación, acorde con nuestra iniciativa original planteada en Comisión. Es decir que la reserva en favor del Banco de Seguros se refiera no sólo a los contratos de seguros que celebren las personas públicas estatales, sino también, las paraestatales, como por ejemplo, las tres Cajas de Jubilaciones y Pensiones Paraestatales, CONAPROLE, etcétera. En este caso, nos parece que se trata de organismos públicos, o sea, creados por la ley y regulados por ella, sólo que tienen un régimen de funcionamiento y de gestión que no es propiamente el de los organismos estatales, sino el que en cada caso les otorga la ley. Por lo tanto, nos parece que siendo exclusivamente creaciones del Estado, son válidas las mismas razones que tendríamos para determinar que los organismos estatales deben asegurarse sólo en el Banco de Seguros del Estado.

Por tal razón, señor Presidente, en su momento intentaremos ampliar la excepción que establece el inciso tercero del artículo 1º en relación con las personas públicas no estatales.

SEÑOR KORZENIAK. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR KORZENIAK. - Quisiera realizar una consideración de orden jurídico vinculada a una interpretación que estaba haciendo el señor Senador Ricaldoni al plantear reservas a este artículo.

Debo confesar que cuando escuché este planteo por primera vez -eso fue en la sesión del día de ayer- me pareció que se daba una interpretación extensiva y quizás excesivamente cautelosa y así también lo señaló el señor Senador Bouza. Sin embargo, en el transcurso de la sesión de hoy, al reanalizarse el primer inciso del artículo 1º, me asaltaron algunas de las preocupaciones que planteaba el señor Senador Ricaldoni, las que pasaré a explicar.

En primera instancia, si leemos aisladamente el inciso primero del artículo 1º está bastante claro que se culmina diciendo que esa declaración de libertad de contratación es en las condiciones que determine la ley. Por consiguiente, daría la impresión de que de ningún modo se podría dar lugar a que una interpretación jurisprudencial contrariase los principios que desde 1889, ratificados en el 40, se han establecido en materia de Derecho Internacional Privado, rechazando en gran medida el principio de la autonomía de la voluntad.

Sin embargo, al aparecer como un inciso sobreabundante -así lo calificó el señor Presidente del Senado- que además comienza con el vocablo "Declárase" -es decir que empieza como reconociendo una situación más que instituyéndola- crea al intérprete la alternativa más o menos ortodoxa en la aplicación de las reglas de interpretación, de tener que darle algún sentido. Aunque no se trate de una de las reglas que está ordenada en el Título Preliminar del Código Civil, puede decirse que es un principio de interpretación recibido que no se pude hacer de cuenta que hay párrafos que no están escritos en las normas jurídicas, ya que quien las interprete debe encontrarles algún sentido.

Si esto estuviera a continuación del inciso segundo que dice que se derogan los monopolios, podría ser un párrafo meramente explicativo y por lo tanto diría que habría libre celebración de contratos de seguros en las condiciones que estableciera ésta u otras leyes. De esta forma, ese riesgo no se produciría. Pero lo que ocurre es que se trata del inciso primero del artículo, que declara la celebración de contratos. Si este inciso es sobreabundante, el intérprete al leer la ley -si se aprueba este proyecto de ley- no podrá soslayar los problemas interpretativos diciendo que hay que hacer de cuenta que no está porque es sobreabundante, sino por el contrario, deberá encontrarle algún sentido. Al hacerlo, se podrán generar los riesgos interpretativos a que hacía referencia el señor Senador Ricaldoni.

Con toda franqueza, quisiera decir que en una primera lectura, me pareció que los argumentos expuestos por el señor Senador Ricaldoni no eran de recibo y no debía generar las dudas planteadas. Reitero que a medida que se fueron haciendo comentarios sobre este primer inciso fui viendo la posibilidad de que efectivamente se pudiera contradecir lo que es un principio bastante recibido y recogido a texto expreso en esta materia en los acuerdos de Derecho Internacional Privado, en el sentido de que aquí no rige en gran medida el principio de la autonomía de la voluntad.

SEÑOR GRENNO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR GRENNO. - Deseo expresar alguna salvedad sobre las apreciaciones que se han hecho en Sala en lo referente a la libre contratación de seguros.

El hecho de que se establezca en un texto que se declara libre la celebración de todos los contratos de seguros, implica que todo bien puede ser asegurable y no que deba serlo, que son dos situaciones distintas. En nuestro país, el criterio de que todo bien por existir es asegurable, durante mucho tiempo lo tuvo el Banco de Seguros. Esto hizo que se cometiera una serie infinita de errores.

Con respecto a las afirmaciones del señor Senador Astori, debo decir que las comparto en su definición, pero no en su desarrollo. Es cierto que la concentración de coberturas existe, porque uno de los fines del seguro es concentrarlas, dispersando los riesgos. El negocio de seguros se basa en riesgos absolutamente divididos y coberturas totalmente concentradas, porque esto permite un mayor amparo en caso de situaciones catastróficas.

El otro aspecto que es imprescindible en los seguros y que hace que sea inestable la posibilidad de asegurar, como por ejemplo, en los seguros agrícolas, es que existan datos estadísticos en una etapa determinada para medir el alcance del riesgo a cubrir. En los seguros agrícolas, evidentemente, no existe esa seguridad estadística, porque el hombre no puede regir el clima. Esto ha producido las transformaciones ocurridas en los últimos tiempos.

Obviamente, en la libre contratación el mercado uruguayo ganaría muchísimo en su participación dentro del Mercado Común, no por la formulación de mercado en sí mismo, sino porque ésta, implica una unidad regional, tal como ha sido destacado reiteradamente por la empresa de seguros como una situación totalmente atípica.

En este espacio abierto al MERCOSUR se dan algunas características muy típicas, pues se trata de una zona que no padece sismos, ni situaciones catastróficas en materia climática, en donde la droga aún no incide de tal forma que provoque situaciones de riesgo, que afecten a la mayoría de los siniestros; tampoco hay asonadas ni revoluciones que impliquen un riesgo global en la toma de las más diversas pólizas. Es evidente, señor Presidente, que todos estos elementos que hemos mencionado con respecto al manejo de los seguros los distorsionan tanto que en las propias pólizas quedan exceptuados aquellos

casos de riesgo como, convulsión y asonadas. No podemos decir que los seguros sean genéricos y libres, porque están condicionados por las normas universales que han permitido su existencia dentro del marco que las empresas se han fijado, evaluando experiencias de siglos.

SEÑOR CADENAS BOIX. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR CADENAS BOIX. - Quisiera aclarar la razón y el sentido de nuestra posición al apoyar el inciso primero del artículo 1º, que expresa que se declara libre la celebración de contratos de seguros sobre todos los riesgos que determine la ley. Eso, a mi juicio, no tiene otro alcance ni otra especulación que a la que apunta, es decir, la de reafirmar en materia de seguros lo establecido en el artículo 36 de la Constitución en cuanto a la libertad de comercio.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA. - Señor Presidente: me voy a referir a lo dispuesto en el primer inciso del artículo 1º del proyecto de la Comisión.

Señalo que nuestro sector está de acuerdo en mantener el régimen actual de seguros referidos a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, pero no piensa lo mismo acerca de aquellos que celebran las empresas públicas. Creemos que lo que se origina como una cláusula a los efectos de defender el Banco de Seguros en esta etapa de transición -que seguramente tendrá que enfrentar- busca mantener una parte de su Cartera de clientes, que es la relacionada con todos los Organismos del Estado. Aclaro que no coincidimos con el planteo original, porque pensamos que lejos de ser buenos clientes para el Banco de Seguros, las dependencias del Estado muchas veces se transforman en grandes dolores de cabeza. Es bien sabido que en la práctica, desde hace muchos años, a través de las distintas Administraciones del Banco, éste ha oficiado como fuente de financiamiento no formal de las diferentes dependencias del Estado. En muchas ocasiones algunas empresas del Estado que tienen sus riesgos asegurados no cumplen puntualmente con sus obligaciones de pago contraídas con el Banco. De esta manera se crea la dificultad de que haya que enfrentar una pesada Cartera de clientes, con el problema adicional de los relacionamientos entre las distintas empresas. En esas ocasiones surgen planteos y negociaciones que no siempre culminan con una buena transacción para ambas partes. Esto tiene valor desde el punto de vista del Banco de Seguros, pero si lo hacemos desde el de las empresas del Estado, por medio de este último inciso les estamos limitando la posibilidad de elegir sus proveedores de servicios, así como de buscar el negocio o contrato más conveniente. Pienso que por un lado les exigimos que sean más competitivas y que mejoren sus estructuras de costos y, por otro lado, las limitamos. En ese sentido, no acompañamos lo dispuesto con respecto a aquellos seguros que celebren las personas públicas estatales, así como lo expresamos con respecto al seguro de fianza. Por otro lado, pensamos que sí puede ser aceptable y debe mantenerse el monopolio del Banco en lo que dice relación con los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

SEÑOR GRENNO. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR ALONSO TELLECHEA. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR GRENNO. - En cuanto al tema de la cobertura de las empresas estatales, pienso que tenemos que fijarnos menos en el Banco de Seguros y más en el Estado como tal. Como es inevitable que las empresas estatales sean reaseguradas internacionalmente, tendríamos que partir del supuesto de que todas las empresas reaseguradoras sean solventes de primera línea y tengan una calidad tal, que el tema sea los precios y no la "security", que es el problema fundamental de las empresas reaseguradoras internacionales.

Hace muy poco tiempo leí ciertas publicaciones que estimaban que el 30% de las compañías que participan en las coberturas catastróficas internacionales tendrían dificultades para cubrir sus obligaciones en casos de catástrofre de importancia.

Hasta el momento, el Banco de Seguros, por tradición, ha producido una garantía para la empresa estatal que está por encima del primaje que ésta tiene que pagar. Además, en el mercado reasegurador el primaje cuenta con una variable de mucha intensidad, en el sentido de que los reaseguradores de primera línea pueden cobrar una prima de valor 100 y los de segunda o tercera una de valor 30. No obstante, no debemos engañarnos, porque no estamos comprando un producto, sino un amparo y si este cuesta mucho menos que un amparo real, sin duda habremos hecho un pésimo negocio para el Estado, porque será más barato pero no será amparo. Este tema ha sido analizado por el Banco de Seguros con una efectividad singular, tal como lo prueban los siniestros importantes en materia de empresas públicas que han sucedido en el país y que nunca ha habido problemas con ese tipo de cobertura. En lo personal, creo que si dejamos librado al Estado uruguayo a una lucha de primas -no me refiero a un enfrentamiento de operaciones seguras de amparo real- estaremos cometiendo una imprudencia de gran nivel. Considero que la empresa comercial uruguaya no tiene por qué estar especializada en seguros. Acepto que el Banco de Seguros tiene que mejorar y adecuarse a los nuevos parámetros, pero no concebimos que se diga en 82 años la Institución no ha obtenido experiencia alguna en los campos que tienen que ver con su actividad. En nuestro país, no ha habido mayor experiencia que la que ha tenido el Banco de Seguros, el que ha obtenido resultados eficientes. Por lo tanto, dejar al Estado uruguayo despojado de esa asistencia, buscando

una prima más barata que no sabemos si dará los resultados esperados, sería un tremendo error.

En realidad, no creo que ningún Director de un Organismo estatal, ni sus asesores o gerentes, cuenten con una especialidad en los mercados internacionales de seguros como para poder contratar este tipo de pólizas. Por lo tanto, tener un amparo elemental del Estado uruguayo sería apreciable hasta que se produzcan otras adecuaciones por parte del Banco de Seguros del Estado.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor Senador Alonso Tellechea.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA. - Señor Presidente: ya expresamos básicamente lo que opina nuestro sector con respecto a este tercer inciso, por lo que queríamos dejar planteada nuestra discrepancia con lo anteriormente expuesto.

A pesar de que entiendo, anticipadamente, que el resultado va a ser negativo, presento a la Mesa una redacción sustitutiva del tercer inciso, que contempla lo que originariamente había propuesto el Poder Ejecutivo, a los efectos de mantener el monopolio del Banco de Seguros sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tal como se había establecido previamente, deberemos votar el artículo 1º por incisos.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el inciso primero, con la redacción propuesta por la Comisión respectiva.

(Se vota:)

-9 en 29. **Negativa.**

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el inciso primero del artículo 1º, con la redacción propuesta por el señor Senador Bouza, que está redactada de la siguiente manera: "Declárase libre la elección de empresas aseguradoras para la celebración de contratos de seguros sobre todos los riesgos, en las condiciones que determina la ley".

(Se vota:)

-17 en 30. **Afirmativa.**

SEÑOR PEREYRA. - Pido la palabra, para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR PEREYRA. - Señor Presidente: hemos votado tanto el texto que viene de la Comisión como el propuesto en forma negativa y también haremos lo mismo con respecto al inciso segundo.

Ello obedece a las razones que en la tarde de ayer expusimos cuando hicimos uso de la palabra en la discusión general. Creemos que en este artículo 1º, pero fundamentalmente en estos dos incisos, se consagra la esencia el meollo del proyecto. Dejo fundado el voto negativo de nuestro sector con respecto al inciso que se acaba de votar y, también, en relación con el siguiente.

SEÑOR RICALDONI. - Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR RICALDONI. - Señor Presidente: he votado el primer inciso con la fórmula propuesta por el señor Senador Bouza, porque entiendo que elimina definitivamente -incluso a ello contribuirá también la discusión habida en Sala- las preocupaciones que quien habla planteaba con respecto a la redacción de la Comisión.

SEÑOR GARGANO. - Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR GARGANO. - Señor Presidente: hemos votado en contra esta disposición que elimina el monopolio de los seguros establecidos en la Ley de 1911.

Aunque luego el señor Presidente disponga que se borre de la versión taquigráfica, quiero decir que es una nota muy clara el hecho de que por primera vez el Partido Colorado vota unido para eliminar estos seguros que es una de las cosas que José Batlle y Ordóñez creó en este país y de las que fue el numen durante mucho tiempo.

SEÑOR PRESIDENTE. - Lo admita o no, se van a borrar de la versión taquigráfica estas palabras, porque es obvia la alusión política, la que no está permitida en los fundamentos de voto.

La Presidencia, por vía de fundamento de voto, desea manifestar que votó el inciso primero en la redacción propuesta por el señor Senador Bouza y no en la originaria de la Comisión, porque comparte, algunas de las dudas y objeciones formuladas por el señor Senador Ricaldoni no porque surjan de la letra de la disposición como venía redactada, sino por el hecho de que llevado un problema, originado por un contrato de seguros, a un tribunal extranjero, con las doctrinas que profesan esos tribunales, este texto puede hacer letra muerta el artículo 2403, de nuestro Código Civil, que no figura en él por casualidad, sino para defender la competencia de nuestro tribunales, que es una de las maneras de defender soberanía.

SEÑOR BLANCO. - Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BLANCO. - Señor Presidente: voté afirmativamente el inciso primero en las dos versiones, porque en ambas se busca el mismo propósito que oportunamente fue discutido y analizado en la Comisión. En este artículo fundamental, que es el meollo del proyecto -tal como se ha expresado en Sala- se define la decisión política sobre los seguros de manera afirmativa y no negativa por la sola derogación de los monopolios. Podemos decir que esa es la razón política del apoyo a esta fórmula.

En cuanto a la primera versión, debo decir que la voté afirmativamente -aparte de que expresa esta intencionalidad política- porque no tengo la menor duda de que ese artículo no podría ser utilizado en ninguna forma lesiva para nuestro ordenamiento jurídico, a través de una posible interpretación en función del derecho internacional privado. Esa redacción dice "celebración", o sea que lo que es libre es el acto de celebrar, y luego dice "en las condiciones que establezca la ley". Por lo tanto, es absolutamente claro que aún en esa versión original, estaba salvaguardada la integridad del orden jurídico nacional.

SEÑOR POZZOLO. - Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR POZZOLO. - Señor Presidente: voy a correr el mismo riesgo que el señor Senador Gargano en el sentido de que revise la versión taquigráfica de lo que a continuación voy a expresar y elimine mis palabras.

Sin embargo, el señor Senador, desde que estamos discutiendo este tema, extrayendo documentos de 1911, no llegó a su actualización ideológica, que podría estar ubicada quizás en aquellos catálogos de London Paris.

SEÑOR PRESIDENTE. - Es la época del monopolio.

SEÑOR POZZOLO. - Señor Presidente: me resisto y categóricamente quiero rechazarlo, a que se use y se nombre a José Batlle y Ordóñez, cuando se le precisa, después de que se le ha condenado tanto. Quienes participamos de su filosofía, y pertenecemos a su Partido, a su ideología, no podemos admitir que desde afuera se cite a Batlle y Ordóñez como si fuera un trapo de piso que se usa cuando conviene y se combate en otras oportunidades. Batlle es nuestro, señor Presidente, hasta para decir, en función de los tiempos, que quienes tenemos la posibilidad de modificar las estructuras que él indica para su Partido, somos nosotros y no los de afuera. Esto debe quedar absolutamente claro. Batllistas somos nosotros, que tenemos derecho a nombrar a Batlle, para respetarlo todos los días y no para usarlo como un elemento de agitación política o politiquera, batllistas no son los de afuera. Las discusiones que planteamos con relación a la ideología de Batlle y Ordóñez es nuestro problema interno y estamos dispuestos a debatirlos en todos los espacios. Pero que se nos enrostre desde afuera cada vez que tenemos una actitud, que estamos negando o traicionando a Batlle y Ordóñez, no lo podemos admitir.

Repito que aunque el señor Presidente borre mis palabras de la versión taquigráfica, deseo que quede absolutamente claro que José Batlle y Ordóñez es una figura patricia, por la que nosotros sentimos un inmenso respeto dentro del Partido y por tal motivo no admitimos que desde afuera se la use simplemente con oportunismo.

SEÑOR PRESIDENTE. - La Mesa desea aclararle al señor Senador que la Presidencia no borra, sino que borrará su fundamento de voto, pero mientras tanto escucha.

SEÑOR CADENAS BOIX. - Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR CADENAS BOIX. - Señor Presidente: hemos votado la fórmula venida de la Comisión en lo que refiere al primer inciso y, posteriormente, la propuesta del señor Senador Bouza por entender que no tiene otro alcance que de consagrar y declarar vigente la libertad de comercio, establecida a texto expreso en el artículo 36 de la Constitución. Ese es el alcance que tiene y el que le dimos en la Comisión cuando redactamos la fórmula propuesta al Senado.

SEÑOR BOUZAS. - Pido la palabra para fundamentar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BOUZAS. - Así como lo fundamentamos en nuestra exposición en la discusión general, hemos votado negativamente este primer inciso, porque estamos en contra de la filosofía que lo inspira. Queremos agregar que confiamos y nos hemos interesado en la vida del Banco de Seguros a través del trabajo dedicado, meticuloso, permanente que han llevado adelante los trabajadores organizados en la Asociación de Bancarios. Tanto en este ámbito como en otros, hemos escuchado que se le asignan a personas el logro de avances o la culpa de retrocesos que tienen lugar en el desarrollo de la vida de la sociedad. En estos momentos, me viene a la memoria una conversación que tuve con mi padre cuando era muy pequeño, referente a si la ley de 8 horas se debía a Don José Batlle y Ordóñez o si era iniciativa de un diputado blanco, Carlos Roxlo.

SEÑOR OLASCOAGA. - De varios diputados, señor Senador.

SEÑOR BOUZAS. - Ante esta interrogante, mi padre, que era carpintero, me respondió que la había hecho él, porque en el año 1906 -nueve años antes de promulgada la ley- fue despedido de una carpintería como consecuencia de haber hecho una huelga por la jornada de ocho horas.

Por esta razón, me parece que no debemos confundirnos al creer que los dueños de la historia son personas. En mi opinión, el dueño de la historia es el conjunto de la gente.

Con respecto a mi voto en la discusión general y en cada uno de los artículos de este proyecto de ley que viene de la Comisión, estará signado por el estudio que puede realizar permanentemente, con la colaboración de mis compañeros de trabajo del Banco de Seguros del Estado.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador Astori para fundar el voto.

SEÑOR ASTORI. - Yo no solicité la palabra, porque por anticipado ya di mi fundamento de voto. Mis gestos se referían a la labor de eliminación que seguramente tiene que hacer el señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE. - A continuación debería ponerse a votación el inciso segundo, pero antes la Presidencia quiere formular una pregunta a los redactores de la norma. Entre las disposiciones que especialmente se derogan, se encuentra el inciso segundo de la ley Nº 7.975. Aquí se derogan disposiciones que establecen monopolios, según dice la norma, pero este artículo 2º no establece ningún monopolio, sino que dice que para la fijación y aumento de tarifas -naturalmente por el Directorio del Banco de Seguros- se requerirán cinco votos conformes de los miembros del Directorio del Banco. Mi pregunta es la siguiente: ¿hay intención de derogar esta norma o se trata de un error?

SEÑOR CADENAS BOIX. - Pido la palabra para hacer una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR CADENAS BOIX. - En la Comisión se debatió el tema referido a la ley de diciembre de 1911 y se derogaron los artículos 1º a 7º, entendiéndose que quedaban sin efecto los monopolios establecidos a favor del Estado y ejercidos por el Banco de Seguros del Estado y aquellas otras disposiciones que de alguna manera pudieran sostener los privilegios de que gozaron las compañías existentes en 1911 y que compitieron en un régimen de oligopolio hasta el momento.

Las derogaciones de la ley del año 1926 fueron orientadas en ese mismo sentido. El artículo 1º que declara monopolio del Estado el contrato de seguros cubriendo todos los riesgos, quedó derogado. Con respecto a la fijación y aumento de tarifas, se requerirán cinco votos conformes de los miembros del Directorio del Banco. Al pensar que se podían fijar tarifas fuera del ámbito de la Institución, se entendió -por lo menos yo lo entendí así- que no encontraba justificación porque en este momento la misma fija sus tarifas, no por esta ley, sino en base a otro régimen.

SEÑOR PRESIDENTE. - Señor Senador: pero si se fija en base a otro régimen, quiere decir que ya operó la derogación de ésta. La norma no establece ningún monopolio. Por lo tanto, es una incongruencia decir que se derogan disposiciones que establecen monopolios y agregar especialmente ese artículo, que no establece ningún monopolio, sino que fija el régimen de votación para determinar las tarifas.

SEÑOR CADENAS BOIX. - Si ese es el entendido que le da la mayoría del Senado, no tengo inconveniente en que se suprima la referencia al artículo 2º de la Ley Nº 7.975. Pero la entiendo vinculada a la derogación del monopolio.

SEÑOR PRESIDENTE. - En consecuencia, suprimiéndose la referencia a ese artículo 2º, se pasaría a votar esta disposición.

SEÑOR BOUZAS. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BOUZAS. - Quisiera hacer una pregunta. La ley Nº 7.975, que está modificando lo que establece la Ley Nº 34.935 del año 1911, al derogarse el artículo 2º seguramente dejaría vigente la forma de fijación de tarifas que establecía la Ley de 1911. La duda que se me plantea y que quiero elevar a los miembros de la Comisión, es si vieron más conveniente la forma de fijación de las tarifas, de acuerdo a lo que decía la Ley de 1911, que no tengo presente.

SEÑOR PRESIDENTE. - En mi concepto, la ley del año 1911 no establece nada en materia de tarifas.

SEÑOR SANTORO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR SANTORO. - Antes que nada, pido excusas por no estar interiorizado en el tema de la ley y simplemente escucho atentamente el desarrollo del debate. Pero creemos que la disposición del artículo 2º de la Ley Nº 7.975, de 19 de julio de 1926 defendía la situación -en lo que tiene que ver con tarifas- que se generaba como consecuencia de que se actuaba en régimen de monopolio. Al hacerse así y teniendo en cuenta la conformación de los Directorios del Banco de Seguros, era evidente que la exigencia de cinco votos era una norma que tenía por finalidad que el uso del monopolio no se hiciera con el establecimiento de una mayoría determinada, generando situaciones realmente opuestas a los intereses públicos.

Reitero que en la Ley de 1926 esta norma tiene sentido. Es decir que se requerían cinco votos para fijar tarifas en régimen de monopolio. La cuestión está en determinar -eso lo sabrán los señores miembros informantes- si en las actuales circunstancias esta norma está vigente. Si lo está o si en algún momento puede determinarse su vigencia, creo que es conveniente su derogación. Por lo tanto, nos inclinamos por la redacción de la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE. - Creo que quien debe conocer la respuesta es el señor Senador Grenno. ¿Está vigente la norma?

SEÑOR SANTORO. - Tiene que ser derogada.

SEÑOR PRESIDENTE. - La Presidencia sugiere que se haga un punto y seguido y se exprese que se deroga asimismo el artículo 2º de la Ley Nº 7.975, porque no es una disposición que establece monopolios.

Entonces, se va a votar con la siguiente redacción: "Deróganse todas las disposiciones que establecen monopolios de contrato de seguros en favor del Estado ejercidos por el Banco de Seguros y especialmente los artículos 1º al 7º, inclusive el 29 de la Ley Nº 3.935, de 27 de diciembre de 1911 y el artículo 1º de la Ley Nº 7.975, de 19 de julio de 1926. Derógase asimismo el artículo 2º de esta última ley.

Se va a votar.

(Se vota:)

-18 en 30. **Afirmativa.**

En consideración el inciso tercero, del artículo 1º, con la redacción venida de la Comisión.

SEÑOR SANTORO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR SANTORO. - Quiero aclarar que hay un inciso sustitutivo presentado por el señor Senador Alonso Tellechea del que solicitaríamos su lectura, a los efectos de tomar conocimiento de la disposición.

SEÑOR PRESIDENTE. - Léase la propuesta del señor Senador Alonso Tellechea.

(Se lee:)

"Exceptúanse de lo dispuesto precedentemente los contratos de seguros relativos a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a que refiere la Ley Nº 16.074, de 10 de octubre de 1989, los que sólo podrán contratarse con el Banco de Seguros del Estado".

SEÑOR CASSINA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR CASSINA. - Señor Presidente: ya que no puedo hablar en nombre de la Comisión, porque este inciso tercero fue aprobado por mayoría, sugeriría votar en primer lugar el inciso tal como viene de la Comisión. Aclaro que no lo votaríamos en esa instancia, porque somos partidarios de comprender, también, en la excepción, a las personas públicas no estatales. De esta forma, eliminaríamos la expresión "estatales", para referir a todas las personas públicas. Quedarían comprendidas en la excepción también las personas paraestatales -como las llamamos corrientemente- a los efectos de que contraten exclusivamente con el Banco de Seguros. Si el inciso resulta aprobado con el texto venido de la Comisión, obviamente pediríamos la rectificación para sumarnos a esa votación.

SEÑOR RICALDONI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR RICALDONI. - Deseo expresar que vamos a votar el inciso tal como viene de la Comisión. En la discusión general ya se señaló el fundamento de nuestra posición en esta materia. Creo que forma parte de lo que significa asegurarle al Banco algo más de lo que algunos, inadvertidamente, piensan que se le restaría como actividad preponderante. En mi opinión, es más importante establecer plazos extensos de adaptación del Banco al nuevo sistema, es decir, determinar -tal como se establece en este inciso tercero del artículo 1º- una reserva de seguros o de riesgos mayor que la que estaba pensada inicialmente. Es bueno recordar que este inciso no es el que vino propuesto por el Poder Ejecutivo, sino que se le ha ampliado, a mi juicio en una forma muy importante, la esfera monopólica del Banco, porque se agrega, por iniciativa del señor Senador Cassina, todos los seguros relativos a las personas públicas no estatales y el seguro de fianza incluido en el artículo 503 de la Ley Nº 15.903.

De modo que vamos a apoyar este inciso en la primera votación y, eventualmente en las sucesivas que se suscitaren, tal como fue aprobado por la mayoría de la Comisión, contando con el voto del Foro Batllista.

SEÑOR PRESIDENTE. - La Presidencia expresa que no va a votar el inciso tal como viene de la Comisión, porque no está de acuerdo en que se incluya al contrato de seguros de fianza. Precisamente, con respecto a esta figura jurídica, quiere sugerir una redacción sustitutiva, porque cree que el inciso va a ser aprobado, de acuerdo con la correlación de fuerzas políticas que hay en Sala. Se ha expresado que aquí se alude al artículo 503 de la Ley Nº 15.903. Esta manera de legislar por remisión a normas que nadie sabe -salvo especialistas- de qué tratan, trae una confusión permanente, de modo que cada persona que consulta una ley para aplicarla y la lee, luego tiene que recurrir al Registro de Leyes y Decretos para entenderla. Creo que aquí habría que decir: "así como el contrato de seguro de fianza que celebraren los oferentes en las licitaciones públicas". Se trata de un contrato que se le da como opción a los oferentes en las licitaciones públicas, quienes pueden garantizar sus ofertas por diversos procedimientos a su elección. Uno de ellos es hacer antes un seguro de fianza con el Banco de Seguros del Estado. Si la norma se aprueba como está redactada, este contrato seguirá siendo monopolio del Banco de Seguros del Estado. En este sentido, pregunto a quienes trajeron la disposición de la Comisión si no es mejor darle la redacción que sugiero.

SEÑOR CASSINA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR CASSINA. - Asiste razón al señor Presidente cuando afirma que al hacerse una remisión al texto legal, se obliga, para su aplicación, a examinar el texto al que se remite. Pero esta es una práctica legislativa corriente.

Quiero cubrir la totalidad de los seguros de fianza a que refiere esta disposición legal. Por lo tanto, siguiendo el criterio que se aplicó con el proyecto de ley sancionado por la Cámara de Representantes en 1990, y que se remitió al Senado, prefiero mantener la redacción de este inciso con la remisión a la disposición, para que nos quede la tranquilidad de que están comprendidos todos los contratos que se celebren con el Estado y en los que se llama a licitación. En consecuencia, nos parece más razonable la remisión, y creemos que no plantea problemas.

SEÑOR BOUZAS. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BOUZAS. - Quiero decir que el artículo 503 de la Ley Nº 15.903 fue modificado en dos oportunidades y el que rige actualmente tiene una redacción que le da el artículo 653 de la Ley Nº 16.170. Entonces, no sé si habría que establecer esta salvedad en la presente redacción, agregando "y modificativas".

SEÑOR PRESIDENTE. - Y después hay que andar navegando en la legislación para ubicar las modificaciones; esa no es una buena manera de legislar. La observación que acaba de hacer el señor Senador Bouzas demuestra el fundamento de lo que yo estaba expresando. Se trata de una fianza que los oferentes contratan con el Banco de Seguros en las licitaciones públicas. Entonces, ¿por qué no se establece de esta manera, en lugar de remitirnos a disposiciones que se modifican en todas las Rendiciones de Cuentas?

SEÑOR BOUZAS. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BOUZAS. - Lo que sucede es que estas fianzas son una de las opciones que le da la ley a quienes contratan con las empresas de Estado, por lo que me inclino a que se mantenga la remisión a la ley, pero haciendo la aclaración, a fin de que se sepa cuál es la actual redacción.

SEÑOR PRESIDENTE. - Por lo tanto, debería decir: "a que alude el artículo 503 de la Ley Nº 15.903, de 10 de noviembre de 1987, y sus modificativas."

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar e inciso con el texto propuesto.

(Se vota:)

-6 en 30. **Negativa.**

SEÑOR PRESIDENTE. - Correspondería pasar a votar el texto propuesto por e señor Senador Alonso Tellechea.

SEÑOR CASSINA. - Mi propuesta es anterior, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE. - Es cierto, el señor Senador Cassina lo había expresado en alta y clara voz, como dicen los escribanos.

El texto elaborado por el señor Senador Cassina alude a los contratos de seguros que celebren las personas públicas estatales y no estatales.

Quiere decir que es una propuesta modificativa y como la redacción originaria resultó negativa, debe ponerse a votación.

SEÑOR RICALDONI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR RICALDONI. - Aquí se replantea un tema que fue objeto de discusión en la Comisión. Debo admitir que en el proyecto inicial propuesto en la Comisión por el señor Senador Cassina figuraba la referencia, dentro del Banco de Seguros, de las personas públicas no estatales. Quien habla, se opuso a ello porque le parecía que era ir demasiado lejos en ese sentido. Al respecto, personas públicas no estatales son, por ejemplo, CONAPROLE, las Cajas paraestatales, la Corporación Nacional para el Desarrollo, el INAVI, etcétera. Seguramente, porque si no se hacía así, no iba a haber los votos suficientes -cosa que nos ocurre siempre a unos o a otros- para plasmar la propuesta del señor Senador Cassina, finalmente salió esta redacción en la que quedó excluida la parte vinculada con las empresas públicas no estatales.

Por estas razones, no creo que sea conveniente votar esta fórmula con la redacción que ahora se propone, o sea, agregando "personas públicas no estatales." En todo lo demás, estoy de acuerdo con el artículo y por ello acompañé con mi voto el inciso tercero de este artículo que viene de Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE. - Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el inciso tercero del artículo 1° con la redacción propuesta por el señor Senador Cassina.

(Se vota:)

-13 en 31. **Negativa.**

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar e inciso tercero del artículo 1º con la redacción propuesta por el señor Senador Alonso Tellechea que expresa lo siguiente: ""Exceptúanse de lo dispuesto precedentemente los contratos de seguros relativos a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a que refiere la Ley Nº 16.074, de 10 de octubre de 1989, los que sólo podrán contratarse con el Banco de Seguros del Estado."

(Se vota:)

-9 en 31. **Negativa.**

La Mesa desea explicar a los señores senadores por qué ha votado en contra de todas las fórmulas.

La Presidencia entiende que el texto está correcto hasta donde habla del seguro de fianza. Este es un seguro que tienen que contratar los particulares que son oferentes en las licitaciones públicas de todo tipo que se realizan continuamente. Entendemos que no hay razón para que se mantenga en el monopolio del Banco de Seguros del Estado, cuando se va a un régimen de libertad. Otra cosa es que las personas públicas estatales y el Estado "estrictu sensu" contraten solamente con el Banco de Seguros del Estado, pero ello es muy distinto a que lo hagan todos los particulares que participan en las licitaciones públicas.

La Presidencia no puede formular moción, pero entiende que si el artículo se votara con un texto que termine donde dice: "10 de octubre de 1989", casi seguramente se obtendría mayoría.

SEÑOR GARGANO. - Esa es una opinión.

SEÑOR PRESIDENTE. - Por supuesto, es una opinión.

SEÑOR CASSINA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador Cassina.

SEÑOR CASSINA. - Señor Presidente: para nosotros es muy importante que este contrato de seguros se celebre exclusivamente con el Banco de Seguros del Estado, porque es la garantía para el Estado de que no lo van a "clavar", según la expresión que me acota en voz baja el señor Senador Ricaldoni. Se trata del seguro de fianza de mantenimiento de oferta y de precio en las operaciones que realizan particulares con el Estado. En ese sentido, el contrato de fianza celebrado por una empresa particular puede no darle garantías al Estado. Parece razonable que el Estado, en tanto se va a contratar con él - porque es para cumplir con el Estado que se celebra este contrato de seguro de fianza- se asegure -valga la redundancia- mediante la celebración del contrato con el Banco de Seguros del Estado, que es su Banco de seguros. Esta es la razón para incluir este texto en el cual nosotros insistimos.

Formulamos moción para que se rectifique la votación del inciso tercero tal como viene de Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE. - Así se hará.

El silencio de la Mesa ante su argumentación, no significa que la acepte porque la Presidencia no puede dialogar ni entrar en debate.

Si no se hace uso de la palabra, se va a rectificar la votación del inciso tercero con la redacción venida de Comisión.

(Se vota:)

-19 en 30. **Afirmativa.**

Léase el artículo 2º.

(Se lee:)

"Artículo 2º. - (Autorización para empresas de seguros y reaseguros). - Las empresas públicas o privadas para desarrollar actividad aseguradora deberán ser autorizadas por el Poder Ejecutivo con el asesoramiento del Banco Central del Uruguay. Las compañías reaseguradoras para instalarse en la República deberán, asimismo, ser autorizadas en las mismas condiciones."

-En consideración.

SEÑOR GRENNO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR GRENNO. - Evidentemente, la mención del Banco Central en el artículo 2° está referida a lo establecido en el artículo 7° que es la supervisión y fiscalización de empresas.

Nosotros advertimos en Comisión, y lo destacamos en el Plenario que creemos que no es afortunada la fórmula que propone que la Superintendencia de Seguros quede radicada en el Banco Central porque es un organismo que tiene otro tipo de finalidad y funcionamiento. Este criterio no está sostenido por ninguna de las normas comparadas de la región, fundamentalmente las que tenemos en el MERCOSUR, con la excepción del Paraguay. En ese sentido, Argentina y Brasil le han dado autonomía funcional y financiera, y han dejado fuera de los avatares que puede tener una empresa bancaria, a la Superintendencia de Seguros. En definitiva, una aseguradora no es un banco sino una empresa comercial que coloca y trata de sacar su mayor rendimiento a aquellos volúmenes de su primaje, pero no debe encuadrarse dentro de estas características.

Destacábamos en Sala que Argentina, Brasil, Chile, Venezuela, México, Bolivia y Panamá cuentan con regímenes donde esta competencia ha sido asumida directamente por los Poderes

Ejecutivos, por los Ministerios de Hacienda, de Industria, de Comercio y/o -como en el caso específico de Brasil- por un pool de organismos que controlan en forma muy severa e mercado de seguros.

Para destacar la importancia que este mercado tiene en un país competidor dentro de la región, como puede ser el Brasil, voy a reiterar la integración del Consejo Nacional de Seguros Privados que es el mayor organismo que tiene ese país a estos efectos y que lo acompaña, dentro de la política de regulación, con la Superintendencia de Seguros Privados y la representación de las sociedades autorizadas en capitalización. En este caso sí hay una reinserción del Ministerio de Economía.

El organismo rector de los seguros en Brasil -con el que vamos a competir dentro del mercado en la parte comercial y, además, tendremos que limar las asimetrías que nos separan- está integrado por los señores Ministros de Industria y Comercio, de Hacienda, de Planeamiento, de Salud, de Trabajo y de Agricultura, así como por el titular de la Superintendencia de Seguros Privados, el Presidente del Instituto de Reaseguros del Brasil, un representante del Consejo Nacional de Medicina y tres de la iniciativa privada nominados por la Presidencia de la República. Brasil le ha dado una significación muy especial al mercado de seguros. La República Argentina ha actuado en igual sentido, actuando con autonomía funcional y financiera y dependiendo directamente del Viceministro de Economía.

En un momento en que se pretende la apertura de la plaza, a nuestro entender la actividad aseguradora queda subyugada a la labor desarrollada por la Superintendencia de las actividades financieras. Esto se inscribe dentro de un concepto que tiene un modelo para enfrentar las distintas situaciones, encaminado por otros andariveles completamente diferentes de los que le corresponden a la empresa aseguradora.

Esta salvedad, señor Presidente, ya la hemos hecho en Comisión respaldada por elementos que, obviamente, pienso que no debemos desarrollar nuevamente, pero lo dejamos como una advertencia. Es evidente que el seguro debe tener un ordenamiento que lo rija y creemos que es absolutamente negativo que sea el Banco Central del Uruguay el que esté a cargo de ello.

Si se va a tratar el artículo 2º antes que el 6º y no podemos entrar a la deliberación de cuáles han de ser los métodos y los enfoques para la regulación futura del seguro que va a tener el país, nos veremos obligados a votar negativamente aquellas disposiciones donde se mencione al Banco Central del Uruguay.

SEÑOR PRESIDENTE. - La Presidencia comparte la objeción del señor Senador Grenno y, cuando se traten los artículos 6º y 7º, que refieren a la Superintendencia de instituciones de intermediación financiera ubicada en el Banco Central del Uruguay, va a hacer uso de la palabra para exponer su punto de vista al respecto.

Desde ya, quien habla desea expresar que el artículo 2º, aparte de este problema, tiene una redacción que aunque no sea su intención -lo descuento- parece que comprendería tanto a las empresas de seguros que se instalen en el futuro como a las ya instaladas. Esta disposición dice: "Las empresas públicas o privadas, para desarrollar actividad aseguradora, deberán ser autorizadas por el Poder Ejecutivo". Tomado esto al pie de la letra, se interpreta que, a partir de la vigencia de la ley, el Poder Ejecutivo tendrá que autorizar a la Compañía Real, al Banco de Seguros de Estado y a todas las empresas ya instaladas. A mi juicio, esta no es la intención.

La sugerencia de la Presidencia es la siguiente: "A partir de la entrada en vigencia del artículo precedente" -ya que el artículo 1º tiene una fecha de entrada en vigencia distinta a la del resto de la ley, de acuerdo con la disposición transitoria del artículo 12- "las empresas públicas o privadas, para iniciar actividad aseguradora, deberán ser autorizadas por el Poder Ejecutivo", etcétera. Digo esto, porque sería absurdo que las empresas que funcionan desde hace ochenta o cien años -como es el caso de algunas compañías privadas- ahora necesiten autorización del Poder Ejecutivo para poder funcionar.

SEÑOR ASTORI. - Pido la palabra.

SEÑOR BOUZA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador Astori.

SEÑOR ASTORI. - Pienso que el señor Senador Bouza ha pedido la palabra para referirse a este punto. Obviamente, se podrá referir a él cuando le llegue el turno.

Simplemente quiero adelantar, señor Presidente, que hay que tener en cuenta que según se establece en otra disposición de este proyecto de ley, existen compañías privadas que funcionan hace mucho tiempo en el país y que sólo podrán seguir actuando como lo han hecho hasta el presente, en tanto el Poder Ejecutivo dicte la reglamentación correspondiente. A mi juicio, hay que analizar ésta comparándola con la que viene a continuación, porque el proyecto de ley tiene una coherencia interna que debe ser considerada al juzgar la redacción de cada artículo. No era para referirme a este punto que había solicitado la palabra, aunque entiendo que esa redacción puede, sin duda, mejorarse.

Quisiera analizar el otro punto, aunque no me quiero adelantar, ya que toda discusión sobre superintendencia, en este caso de compañías públicas o privadas de seguros, deberá ser desarrollada cuando llegue el momento. A mi entender, el artículo 2º no tiene nada que ver con la superintendencia, pero sí está relacionada con que las compañías de seguros, cualquiera sea su naturaleza, pública o privada, son instituciones de intermediación financiera. Esto no quiere decir que sean bancos que, según lo expresé ayer en esta misma Sala, constituyen un caso particular de instituciones de intermediación financiera.

Según la Ley de Intermediación Financiera, que si no recuerdo mal votamos el año pasado en el Senado, las instituciones de intermediación financiera están particularmente vinculadas desde el punto de vista, no sólo de la superintendencia, sino de la autorización para funcionar desde que existe el decreto-ley Nº 15.322 -si no me falla la memoria- del año 1982, con la autoridad monetaria, es decir el Banco Central del Uruguay. Entonces, separando la labor de superintendencia que debe realizar ese Banco -y lo vamos a discutir cuando llegue el momento- en tanto empresa de intermediación financiera para cuyo funcionamiento necesitan autorización del Poder Ejecutivo, el asesoramiento que le corresponde a dicho Poder sólo puede ser realizado por el Banco Central del Uruguay. De lo contrario, vamos a tener que revisar la Ley de Intermediación Financiera que aprobó el Parlamento el año pasado. Personalmente creo que no es necesario revisarla, ya que es una buena ley.

Señor Presidente: sobre este tema de la superintendencia me reservo el derecho y el lugar para opinar, pues ahora no es la ocasión para hacerlo. No me parece una afirmación fundada decir que apenas aparezca la expresión "Banco Central del Uruguay", haya que tener reservas. A mi juicio, hay que tener argumento para defender las posiciones, y el que corresponde es que la compañía de seguros es una empresa de intermediación financiera. Si alguien niega esto, quien habla discutiría la aparición de la expresión "Banco Central del Uruguay". Me parece que aquí nadie va a negar que una compañía de seguros es una empresa de intermediación financiera, pero no un banco.

De acuerdo con la Ley de Intermediación Financiera, señor Presidente -recordemos los antecedentes, incluso remontándonos al decreto-ley aludido- las compañías mencionadas tienen que ser autorizadas para funcionar con el Banco Central del Uruguay, lo que no es lo mismo que la superintendencia. Pero, reitero, cuando llegue el momento, lo vamos a discutir.

Por estas razones, entiendo que el artículo 2° debe ser votado y que quien debe asesorar al Poder Ejecutivo para que tome la resolución -que es de dicho Poder y no del Banco Central- es el Banco Central del Uruguay.

SEÑOR GRENNO. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR ASTORI. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR GRENNO. - Toda empresa de seguros -no en nuestro país- en el mundo entero, se compone de dos partes absolutamente independientes: la de seguros y la de finanzas.

El Banco de Seguros del Estado ha ocupado tradicionalmente el 50%, ya que es una empresa de seguros y no se ha dedicado a la intermediación financiera; hasta el presente, esto es así. No ha utilizado los fondos que han ingresado a la institución en ningún tipo de especulación en ese campo, pues estaba limitado por la propia ley, que determina el tipo de inversión que puede realizar. Toda empresa de seguros en el futuro va a seguir dentro del mismo esquema. Nadie duda que en la capacidad de reinversión de su primaje, las empresas de seguros tienen que actuar dentro del marco de una entidad financiera. Pero tampoco podemos aceptar que una empresa de seguros se transforme exclusivamente en una entidad financiera, porque la primera brinda fundamentalmente un servicio regida por normas establecidas en el marco de su actividad en el mundo entero y dentro de un comportamiento con disposiciones propias, no afines a quien maneja el ámbito financiero. En definitiva, cuando se pide asesoramiento para que una empresa tenga capacidad de actuar, la misma no tiene que demostrar dónde va a invertir las primas que toma, sino que debe ratificar que posee solvencia para tomarlas, así como capacidad técnica para insertarse dentro del mercado, todo lo que no constituye actividad financiera. Pienso que una empresa de seguros cuando va a actuar tiene que demostrar que es tal. Luego, con lo que a ella le ingresa, se va a constituir en una empresa financiera, pero lo que la Administración va a tomar en cuenta en primera instancia, no es el marco donde la misma va a colocar lo que todavía no le ingresó, sino lo que va a realizar dentro de un mercado absolutamente específico. Si nosotros "subyugáramos" absolutamente la actividad aseguradora a la financiera, estaríamos descalificando la proyección de seguros que el país puede tener en un mercado más amplio que se rige por otras bases, parámetros, horizontes o alternativas.

Por lo tanto, es evidente que no podemos desconocer que la entidad financiera debe participar en el 50% luego de que se desarrolló la actividad comercial. Para que entre en juego esa operación gatillo que posibilita que la empresa empiece a funcionar, se tiene que haber cumplido, previamente, su inserción en el mercado, demostrando su capacidad, su idoneidad y que no se trata de una entidad aventurera que llega al país para tratar de librar una batalla para tomar primas. Pienso que no haríamos buen negocio, señor Presidente, si nos preocupáramos cómo invierte la empresa el primaje y no cómo lo logra que, en definitiva, debe ser la inquietud fundamental que debemos enfrentar en un mercado que va a cumplir una nueva experiencia de apertura.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor Senador Astori.

SEÑOR ASTORI. - Señor Presidente: evidentemente, manejamos conceptos muy diferentes.

Haré un último intento por tratar de transmitir con la mayor claridad posible lo que estoy expresando, pero antes que nada deseo hacer una puntualización. En virtud de que el señor Senador Grenno señaló por dos veces consecutivas el verbo subyugar, parto de la base de que lo ha usado en el sentido de subordinar, porque aquel término quiere decir una cosa muy distinta. Si por subyugar el señor Senador entiende subordinar, deseo aclarar que en mi exposición no estoy subordinando en

absoluto las empresas de seguros a labores de tipo financiero como las que pueden hacer los Bancos.

SEÑOR ZUMARAN. - Pero, señor Senador, se puede subyugar.

SEÑOR ASTORI. - Sí, pero en el sentido estricto de la palabra. Si se refiere a subordinar, ello no es así.

El señor Senador Grenno dice que las empresas de seguros son empresas de servicios y, por supuesto que todas las empresas de intermediación financiera lo son también de servicios, ya que no producen bienes materiales sino servicios. En forma latente, señor Presidente, veo que existe una permanente confusión entre empresa de intermediación financiera y Banco. A mi juicio, no podemos caer en ese error. Reitero -y pido disculpas por la insistencia- el Banco es un caso particular de un género más amplio que se denomina empresa de intermediación financiera. Estas empresas reciben y colocan fondos y, por lo tanto, son de intermediación financiera y requieren una administración y una gestión que es propia de las de su clase. Además, deben ser autorizadas y controladas en base a criterios técnicos que tienen que ver con esta actividad y, por supuesto, no son los mismos en el caso de los Bancos ni en el de las compañías de seguros.

Señor Presidente: la Ley de Intermediación Financiera -insisto- aprobada el año pasado -luego de un largo trabajo, primero en la Cámara de Representantes y, luego, en el Senado, el que creo se benefició mucho del análisis que hizo aquélla- es absolutamente coherente con esta propuesta. Es más: si excluyéramos a las compañías de seguros de este alcance, estaríamos incurriendo en una contradicción con la ley anteriormente citada. Incluso, ésta es absolutamente coherente con el proyecto de ley orgánica del Banco Central que estamos procesando en el Senado, que fue aprobado por la Comisión de Hacienda integrada con la de Constitución y Legislación y que, en los próximos días, será estudiado por este Cuerpo.

SEÑOR CADENAS BOIX. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR ASTORI. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR CADENAS BOIX. - En el mismo sentido que el señor Senador Astori, quiero referirme al concepto de intermediación financiera en las compañías aseguradoras. En ese aspecto se cobra una suma de dinero por concepto de primas y se la invierte como reserva y otras inversiones para mantener un grado eficiente de respuesta en caso de verificarse un siniestro. En eso radica la intermediación financiera que llevan a cabo. Esto es independiente del contrato de seguros que los vincula con terceras personas en forma individual; no obstante, para la seguridad de esos contratos llevan a cabo una actividad de intermediación financiera que sí necesita de un control a fin de darle a la comunidad garantías en el sentido de que ese dinero está bien invertido.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor Senador Astori.

SEÑOR ASTORI. - Deseo señalar, por segunda vez, que aquí no estamos discutiendo el control, tema que abordaremos dentro de un rato, concretamente, cuando tratemos lo relativo a la Superintendencia. Entiendo que estamos hablando de la autorización para funcionar. Esa autorización para funcionar como empresa pública o privada de intermediación financiera tiene que encuadrarse dentro del marco de la visión que entraña la Ley de Intermediación Financiera. La institución del Estado uruguayo vinculada directamente con estos temas es, efectivamente, el Banco Central del Uruguay. Por ese motivo, se hace referencia a la autorización del Poder Ejecutivo con el asesoramiento del Banco Central. Estos son los fundamentos que tuvimos en Comisión para respaldar esta disposición.

Muchas gracias.

SEÑOR BLANCO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Antes de cederle la palabra al señor Senador, la Presidencia desea señalar que no es válido argumentar sobre la base de un proyecto de ley. En ese sentido, se sostiene que hay que votar de determinada manera algo que ahora va a ser ley, porque hay una iniciativa que dice otra cosa y que posteriormente tendrá fuerza legal. El proyecto de ley dirá eso, otra cosa o nada, pero todavía no ha sido aprobado. Entonces, si el señor Senador expresa que hay que ser coherentes con la legislación vigente en el país, estoy de acuerdo. Porque cuando llegue la Carta Orgánica del Banco Central, de pronto, aquí en el Senado o en la Cámara de Representantes, somos mayoría los que opinamos distinto.

SEÑOR ASTORI. - Concretamente, lo que señalé es que debemos ser coherentes con una ley aprobada por este Cuerpo el año pasado, que es la de Intermediación Financiera.

SEÑOR PRESIDENTE. - Sí, señor Senador, pero además expresó que hay que ser coherentes con lo que va a decir la Carta Orgánica del Banco Central, lo que podrá o no ser cierto.

Tiene la palabra el señor Senador Blanco.

SEÑOR BLANCO. - Señor Presidente: con respecto a este artículo 2°, deseo proponer que la redacción quede tal como está, pero que se agregue un párrafo aparte para atender la objeción que se había planteado relativa a la posible aplicación a las empresas ya instaladas de la norma que preceptúa una autorización del Poder Ejecutivo. Concretamente, solicito que dicho párrafo segundo exprese: "Las empresas aseguradoras actualmente establecidas en la República no requerirán dicha autorización".

Muchas gracias.

SEÑOR BOUZA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BOUZA. - Señor Presidente: me voy a referir a dos aspectos. Uno de ellos está vinculado con la discusión que recién hemos presenciado. Al respecto, señalo que comparto los criterios establecidos fundamentalmente por el señor Senador Astori, pero no solamente los apoyo yo, sino también el proyecto. Esta iniciativa, en el artículo 5º, bajo el título de "Empresas de seguros y reaseguros", dice: "Declárase que las empresas, incluso mutuas, de seguros y reaseguros, públicas y privadas, constituyen instituciones de intermediación financiera", etcétera. De manera que esta discusión está laudada por el propio proyecto y si éste se aprueba, queda confirmada esa tesis.

Creo también que, siendo declaradas por el proyecto entidades de intermediación financiera las empresas aseguradoras, es legítimo que se necesite para funcionar la autorización del Poder Ejecutivo y que éste para darla requiera el asesoramiento del Banco Central.

En cuanto a lo que planteaba el señor Presidente, y que ahora en cierta forma recoge el señor Senador Blanco, con respecto a la situación en que quedan las empresas que actualmente están actuando en el mercado de seguros -el Banco de Seguros y las que participan con él en un régimen de oligopolio- quiero señalar que el artículo 4º del proyecto de ley resuelve la situación al expresar que el Banco de Seguros del Estado y las empresas aseguradoras privadas que actualmente operan en el país deberán ajustarse a la reglamentación que establezca el Poder Ejecutivo y, mientras éste no las habilite, sólo podrán celebrar los contratos que están habilitados a concertar hasta el presente. Es decir que la idea que desarrolla esta norma es que, tanto las empresas que a partir de la vigencia de la ley se instalen en la plaza uruguaya como aquellas que ya vienen funcionando desde antes de sancionarse este proyecto de ley, necesitan la autorización del Poder Ejecutivo para funcionar. El artículo 4º fija plazos dentro de los cuales las empresas deberán adecuarse a las condiciones que determine el Poder Ejecutivo y también otorga un plazo a este Poder dentro del cual podrá autorizar a las empresas para que sigan funcionando, exclusivamente con los seguros que actualmente administran, hasta tanto estén en las condiciones reglamentarias que, para todas las empresas -las que ya existen y las que surgirán más adelante- con igual calidad, se regulen dentro del mercado. De esta manera se elimina la posibilidad de una discriminación. El Poder Ejecutivo establecerá reglas de juego iguales para todos. El artículo 4º únicamente fija un período de transición en el que las empresas que ya existían en situación de oligopolio desde 1911 a la fecha, cuenten con un plazo en el que podrán seguir desarrollando sus actividades actuales, pero para poder desempeñar otras -esto es, celebrar otros contratos de seguros que hasta hoy no estaban comprendidos en sus Carteras- tendrán que adecuarse a las condiciones que el Poder Ejecutivo determine.

SEÑOR CASSINA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR CASSINA. - He votado en Comisión esta disposición y lo haré nuevamente en el Senado. Creo que ha sido explicado suficientemente el hecho de que las empresas de intermediación financiera en sentido estricto no son únicamente los bancos, que el concepto es más amplio según resulta de la propia legislación nacional en la materia.

Las empresas de intermediación financiera constituyen el género; los bancos son una especie y las compañías aseguradoras serían otra especie del mismo género.

SEÑOR ZUMARAN. - Y otra sería la de las tarjetas de créditos.

SEÑOR CASSINA. - Lo que quiero señalar tiene relación con la intervención del Banco Central en este proyecto de ley, tal como viene de la Comisión. Para nosotros la norma tiene sentido en la realidad uruguaya. Tenemos un Banco Central, más allá de la orientación de los actuales miembros de su Directorio -lo que no viene al caso- con una excepcional competencia en lo que se refiere al control de empresas de intermediación financiera.

Entendemos que el Banco Central está técnicamente habilitado para cumplir todos los cometidos que el proyecto de ley le asigna. Por lo tanto, no tendría sentido crear otro organismo, agregarle al país otra organización burocrática en función de la actividad de las empresas aseguradoras. Este Banco puede cumplirlas perfectamente; se trata de facultades para las que está capacitado y bien vale utilizar su propia disposición para desempeñar estas funciones inmediatamente después de entrar en vigencia la ley. De otro modo, deberíamos crear un organismo con una estructura que tendríamos que imaginar y que sería una nueva organización burocrática dentro del país sin ningún fundamento, cuando el Banco Central puede cumplir bien estas funciones.

Esta es una razón más que agrego a las que ya se han expuesto para aprobar el texto del artículo 2º tal como viene de Comisión y para dar al Banco Central -en lo que hace a otras normas que consideraremos posteriormente- la intervención que el proyecto emanado de la Comisión le asigna.

SEÑOR PRESIDENTE. - Antes de poner a votación el artículo, la Presidencia va a leer la definición de "instituciones de intermediación financiera" o de "intermediación financiera" según el decreto-ley Nº 15.322. Dice así: "A los efectos de esta ley, se considera intermediación financiera la realización habitual o profesional de operaciones de intermediación o mediación entre la oferta y la demanda de títulos valores, dinero o

metales preciosos''. No creo que una compañía aseguradora realice ese tipo de operaciones como actividad habitual y profesional.

SEÑOR PEREYRA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR PEREYRA. - Vamos a votar este artículo 2º porque entendemos que no tiene nada que ver con el texto del artículo 5º, que es donde se menciona a las empresas de seguros y reaseguros, que son las que se indica "constituyen instituciones de intermediación financiera".

Aquí votamos el asesoramiento del Poder Ejecutivo por el Banco Central a los efectos de autorizar el funcionamiento de estas instituciones.

Antes de que el señor Presidente leyera el significado de la expresión "intermediación financiera", ya señalamos nuestra preocupación por lo que establece el artículo 5º cuando menciona a las instituciones de intermediación financiera y las confusiones que puedan derivar. Sin embargo, entendemos que esa discusión debe quedar reservada para el momento en que se esté tratando el artículo 5º.

En esta norma no se crea el organismo que va a controlar, sino que simplemente se habilita al Poder Ejecutivo para establecer las condiciones en que estarán autorizadas a funcionar las empresas ya mencionadas, contando con el asesoramiento del Banco Central del Uruguay.

SEÑOR ASTORI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - El señor Senador ya se refirió a este artículo.

SEÑOR ASTORI. - El señor Presidente también.

SEÑOR PRESIDENTE. - Pero el señor Senador ha hablado reiteradamente sobre el mismo artículo y sólo puede hacer uso de la palabra una vez por cada disposición.

SEÑOR ZUMARAN. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR ASTORI. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR ZUMARAN. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR ASTORI. - Quería referirme a la definición que el señor Presidente leyó y sobre la que opinó. En el marco de esa definición encaja perfectamente el caso de una compañía de seguros, porque dicha compañía intermedia o media -como lo prefiera el señor Presidente- entre oferta y demanda de dinero y de valores. No debe confundirse intermediación o mediación con recepción de depósitos y realización de colocaciones. Es simplemente una intermediación entre oferta y demanda de fondos. Una compañía de seguros hace eso: recoge y coloca fondos. Eso se llama oferta y demanda de fondos y, en economía, es lo que se denomina intermediación financiera.

SEÑOR PRESIDENTE. - Esa es su opinión, pero no la mía. Si no fuera así, no sería necesario el artículo 5º. Si estuviera tan claro, no habría que declarar lo que ya es obvio según el señor Senador.

SEÑOR BOUZAS. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BOUZAS. - Quiero referirme a que, como bien lo han dicho los señores Senadores Pereyra y Astori, no debemos introducirnos en la discusión del artículo 5º por medio de una mención hecha en el 2º relativa al asesoramiento que el Banco Central del Uruguay debe dar al Poder Ejecutivo para autorizar el funcionamiento de una compañía de seguros.

No he leído todas las versiones taquigráficas de lo discutido en la Comisión; sin embargo, puedo decir que una de las razones -aunque no la única- por las que el Banco Central controla muy directamente la actividad bancaria y la de las empresas de intermediación financiera, obedece a que, a cambio de un servicio, se recibe la promesa de que se hará cierta devolución. A modo de ejemplo, en el caso de un banco, se devuelve el depósito más los intereses y, en el de una compañía de seguros, se pagan los daños producidos en un siniestro. A tales efectos ambas instituciones deben estar muy controladas en cuanto a los dineros que reciben, para que se sepa dónde y cómo los invierten. Entonces, es lógico que una compañía de seguros deba ser controlada en forma muy particular, desde el punto de vista financiero, y el organismo especializado para hacerlo es el Banco Central del Uruguay, que viene llevando a cabo esa tarea desde 1967, heredando las funciones que antes tenía el Departamento de Emisión del Banco de la República. Aunque ha habido grandes tropiezos, como bien se sabe, reitero que el Banco Central es el organismo especializado en la materia. En consecuencia, no parece descabellada la idea de que dicho Banco asesore al Poder Ejecutivo en la autorización del funcionamiento de una compañía de seguros. Asimismo, el hecho de que, para argumentar en favor de esta u otra norma el señor Senador Astori haya mencionado disposiciones incluidas en un proyecto de ley que aún no se ha aprobado, me hace recordar que, en particular, el Banco Central cumple con todas sus funciones sin que exista una norma que las haya determinado, es decir, por una simple decisión de creación en la Constitución de la República que rige desde 1967.

SEÑOR RICALDONI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR RICALDONI. - Estoy absolutamente convencido de que este tema debería ser discutido más adelante durante el tratamiento de otros artículos. Sin embargo, debo agregar una discrepancia a otras ya vertidas en Sala respecto a si está bien o mal incluirlo en este proyecto de ley sobre desmonopolización de seguros.

En la Ley de Intermediación Financiera -como ya lo dije en Comisión- decreto-ley Nº 15.322, con las modificaciones de la Ley Nº 16.327, hay un artículo sobre el cual para mí es absolutamente inútil plantear dudas como las que aquí se han señalado y lo digo muy respetuosamente. El artículo 27 de la mencionada ley, expresa textualmente: El Banco Central del Uruguay podrá reglamentar y controlar la actividad financiera de las empresas de seguros. Si esto es lo que dice el artículo 27 de la Ley de Intermediación Financiera, me pregunto qué es lo que hemos hecho, qué herejía hemos cometido en la Comisión al prever en este proyecto de ley que es a través de la Superintendencia del Banco Central que se va a reglamentar y controlar la actividad financiera de las empresas de seguros.

SEÑOR ASTORI. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR RICALDONI. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR ASTORI. - Precisamente, por las razones que viene exponiendo el señor Senador Ricaldoni fue que en tres oportunidades hice referencia a la Ley de Intermediación Financiera en mi alocución, que no es un proyecto de ley, sino la legislación vigente en el país.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor Senador Ricaldoni.

SEÑOR RICALDONI. - Desde el punto de vista teórico, todos estamos de acuerdo con que no podemos actuar, a la hora de redactar un proyecto de ley, como si otro proyecto de ley ya fuera ley. De todos modos, creo que esa es la parte que no tiene ninguna importancia en la discusión. Aquí lo que interesa es, en primer lugar, que las compañías de seguros forman parte -al menos para la mayoría de nosotros- de lo que se considera como instituciones de intermediación financiera; y, en segundo término -seguramente es lo que tiene mayor trascendencia- el legislador que elaboró la Ley de Intermediación Financiera -y no debe haber sido algo casual- entendió lo mismo, porque de otro modo no hubiera incluido el artículo 27 a que hice referencia.

Por otra parte, hay un aspecto de tipo práctico que deseo considerar. El Banco Central del Uruguay -como se lo hizo saber a la Comisión- no sólo se considera con competencia para intervenir en esta materia, sino que además y por escrito nos hizo saber la conveniencia que -desde su punto de vista- tenía el hecho de que fuera la ya existente Superintendencia de Bancos la que entendiera en este asunto y no un organismo nuevo a incorporarse en un proyecto de ley. Entonces, si el Banco Central, con el apoyo legal y con el de sus técnicos -a quienes también quiero elogiar- lo entendió de esta forma, nos pareció que no tenía justificación crear otra Superintendencia que solamente se refiriera a los seguros, más allá de que sean respetables las razones que, entre otros, expresaron los integrantes del Banco de Seguros cuando concurrieron a la Comisión.

En definitiva, pienso que este artículo 27 de la Ley de Intermediación Financiera termina la discusión que existe sobre la materia.

SEÑOR LIBRAN BONINO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador Librán Bonino.

SEÑOR LIBRAN BONINO. - Señor Presidente: creo que nos estamos extendiendo demasiado sobre un punto que no es tratado precisamente por el artículo 2º. Dicho artículo se refiere, simplemente, a cómo y quién debe dar la autorización a las empresas públicas y privadas para realizar una actividad aseguradora y, en tal sentido, prescribe que esa autorización estará a cargo del Poder Ejecutivo y que, a la vez, ese Poder debe contar con el asesoramiento del Banco Central para tales fines, y nada más. En realidad, no habla de intermediación financiera, ni de su control, ni de ningún otro organismo, a los que sí se refiere más adelante el proyecto de ley. Reitero que, entonces, en este artículo se dice que el Poder Ejecutivo dará su autorización, previo asesoramiento del Banco Central.

SEÑOR PRESIDENTE. - Si no se hace uso de la palabra, se va a votar, primeramente, el artículo 2º con el texto venido de Comisión.

(Se vota:)

-26 en 29. **Afirmativa.**

El señor Senador Blanco ha hecho llegar a la Mesa el texto de un inciso aditivo para este artículo 2º.

Léase.

(Se lee:)

"Las empresas aseguradoras actualmente establecidas en la República no requerirán dicha autorización".

-En consideración.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA. - Deseo consultar al señor Senador Blanco -que es el autor de este inciso complementario- cómo se compatibiliza dicho texto con lo establecido en el segundo inciso del artículo 4º que prevé que mientras el Poder Ejecutivo no habilite a las empresas privadas -o sea, las que ya existen- y únicamente dentro de los plazos fijados en el inciso anterior, ellas sólo podrán celebrar los contratos que están autorizados a concertar hasta el presente.

Según entiendo, de acuerdo con lo establecido en este artículo, se supone que las empresas ya existentes deberán contar igualmente con la autorización del Poder Ejecutivo.

SEÑOR BLANCO. - ¿Me permite, señor Presidente?

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BLANCO. - Señor Presidente: el sentido de la propuesta que formulé hace unos momentos no es porque entienda que el proyecto tenga una oscuridad que haga imposible su debida inteligencia, que encierre una contradicción o, peor aún, que origine una situación de desequilibrio entre las empresas que vendrán a operar y aquéllas que ya lo están haciendo sobre algunos riesgos en función de la legislación vigente. Al respecto, hago mías las expresiones del señor Senador Bouza, quien con mucha claridad se refirió a este tema y demostró que por la correlación de los artículos -inclusive, por el que acaba de citar el señor Senador Alonso Tellechea- esta situación está contemplada.

Concretamente, la propuesta se originó en las preocupaciones manifestadas por algunos señores Senadores, y particularmente por el señor Presidente, en cuanto a que esta norma podía dar lugar a que aquellas empresas ya establecidas debieran tener un régimen de autorización, como si nunca hubieran estado en el país. Ese no fue el entendido de la Comisión; allí se dijo que las empresas que están instaladas seguirán funcionando con los riesgos que estaban habilitados a cubrir de acuerdo con lo que establece la legislación vigente, y que luego deberán adaptarse a la reglamentación que fije el Poder Ejecutivo, para lo cual se les da un plazo de 90 días que puede ser extendido hasta un año. Asimismo, en el proyecto se dice que mientras no se produzca esta habilitación, continuarán cubriendo los riesgos que tenían antes.

De manera que, repito, como expresó el señor Senador Bouza -también entiendo que es el criterio del señor Senador Alonso Tellechea, y de ahí su pregunta- en este punto el texto del proyecto venido de Comisión soluciona los problemas.

En consecuencia, la intención de mi propuesta era ratificar o reafirmar ese concepto y solucionar una posible duda que podría plantearse en Sala, corroborando con ese agregado lo que es la inteligencia del resto de la disposición. Quienes participamos en la discusión de la Comisión lo vimos claramente así, y ese fue el entendido unánime. Reitero que mi propuesta tiene ese propósito y adelanto que no es algo que considere fundamental que esté, sino que mi ánimo ha sido allanar un punto de posible controversia en la discusión, sin interferir en la inteligencia de lo que el proyecto contenía.

Es cuanto deseaba señalar.

SEÑOR ASTORI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR ASTORI. - Señor Presidente: cuando en una anterior oportunidad me refería a este artículo, opté porque los señores Senadores Blanco y Bouza dieran la argumentación, porque preferí concentrarme en el tema relativo a la autorización a empresas de intermediación financiera. Ahora quiero opinar sobre el aditivo.

Me queda muy clara cuál es su intención, y comparto la intervención del señor Senador Blanco en cuanto a la tarea que llevó adelante la Comisión, no obstante lo cual invito a recordar de qué modo lo hizo en estos artículos. El trabajo fue extremadamente polémico, denso y prolongado, porque no encontrábamos el equilibrio justo entre los artículos 2º, 3º y 4º. En mi modestísima opinión, el equilibrio justo entre ellos es el que figura en el texto, es decir, aquél que alcanzamos en el trabajo de la Comisión. Tengo mucho temor de que, aún aceptando la clara intención del señor Senador Blanco, desequilibremos algo que tiene importancia hasta en los matices de las expresiones que se están utilizando y que, por ejemplo, por una frase de este tipo habilitemos en el futuro a una interpretación que permita a las compañías privadas que actualmente operan, no sólo a hacer lo que hoy están haciendo, sino también cualquier cosa.

Por lo tanto, preferiría dejar -y aclaro que necesariamente tengo que opinar sobre los artículos 3º y 4º- estos tres artículos tal como están, puesto que, como dije, se sabe cuál fue la intención al elaborarlos y, por otra parte, en la versión taquigráfica, que integra la historia de la sanción de este proyecto de ley, consta la discusión habida en torno a ellos. Insisto, pues, en que la mejor solución es dejar el texto tal como está.

SEÑOR ZUMARAN. - Solicito que se lea nuevamente el aditivo presentado por el señor Senador Blanco.

SEÑOR PRESIDENTE. - Dice: "Las empresas aseguradoradas actualmente establecidas en la República no requerirán dicha autorización". Naturalmente que requieren el cumplimiento de las exigencias que luego se establecen en los artículos 3º y 4º. Por ejemplo, en este sentido, en el inciso segundo del artículo 4º se dice: "Mientras el Poder Ejecutivo no habilite a dichas empresas privadas, y únicamente dentro de los plazos

establecidos en el inciso anterior, éstas sólo podrán celebrar los contratos que están autorizados a concertar hasta el presente".

SEÑOR ZUMARAN. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR ZUMARAN. - Señor Presidente: también tengo dudas acerca de la conveniencia de esta incorporación, a pesar de que valoro la intención del señor Senador Blanco al plantearla. Creo que está sumamente claro que las empresas que existen actualmente pueden continuar realizando los seguros que vienen contratando. Pero, a su vez, en función de lo que determina el artículo 4º, en este plazo de 90 días -que es breve y que hubiera deseado fuese mayor- deben ajustarse a la reglamentación. Obviamente que de no ser así y en caso de que el Poder Ejecutivo no extienda el plazo hasta un año, estas empresas no podrían continuar funcionando en virtud de no contar con la correspondiente autorización.

Entonces, luego de leer los artículos 2º, 3º y 4º, me parece que la situación ha sido correctamente tratada, porque una vez sancionada la ley, se seguirá aplicando el régimen anterior, las empresas podrán contratar los seguros que estaban realizando hasta el presente, y luego de dictada la reglamentación se establecerá un cuadro de exigencias y de condiciones, y también se ha fijado un plazo de 90 días para que las empresas se ajusten a un nuevo régimen. Inclusive, en algunos casos éste puede ser prorrogado por un año, aunque esa posibilidad no se le concede al Banco de Seguros del Estado. Quiere decir entonces, que si agregamos en el artículo 2º esta disposición, lo único que haremos es crear confusiones.

SEÑOR BLANCO. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR ZUMARAN. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor Senador Blanco.

SEÑOR BLANCO. - Señor Presidente: en realidad, voy a aprovechar la generosidad del señor Senador Zumarán, puesto que yo ya había intervenido para referirme a este artículo.

A la luz de los comentarios que formulan mis compañeros de Comisión, me siento inclinado a retirar la propuesta que he formulado. ¿Por qué digo esto? Porque, como expliqué, esa propuesta fue presentada para atender una preocupación acerca de una posible inteligencia equivocada del texto que la Comisión proyectaba. Por lo pronto, creo que el debate que ella suscitó ha permitido -sobre todo, a los efectos históricos de la sanción de este proyecto de ley- que estas expresiones sean lo suficientemente claras como para desvanecer cualquier posible oscuridad que pudiera tener el texto, más allá de que la inteligencia de los artículos combinados entre sí -que, como recordaba el señor Senador Astori fueron el fruto de un trabajo muy arduo, paciente y difícil de la Comisión- claramente ratifica el propósito de la Comisión que ha recomendado al Senado la aprobación de un conjunto de normas que, de ninguna manera, colocan en una situación desventajosa ni mejor a las empresas que están actuando, sino de equilibrio. Como se recordará, en el día de ayer hice incapié, precisamente, como un aspecto positivo del proyecto en consideración, en el hecho de que en cuanto al tratamiento de las empresas privadas que participan y las que habrán de hacerlo, la Comisión siguió un criterio de absoluta equidad y equilibrio, sin dar preferencia a ninguna.

Por lo expuesto, dado que con esta discusión se aclara el punto, que los compañeros de la Comisión han señalado su preferencia por mantener el texto tal como está y que, además, como decía, éste no es un tema fundamental en lo que a nosotros respecta, estoy dispuesto a retirar mi moción.

SEÑOR PRESIDENTE. - Siendo así y como ya ha sido aprobado el artículo 2º, corresponde pasar a considerar el artículo 3º.

Léase.

(Se lee:)

"ARTICULO 3º. **(Reglamentación de la actividad de seguros y reaseguros)**. - El Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del Banco Central del Uruguay, dictará las normas para la instalación y el funcionamiento de las empresas, incluso mutuas, de seguros y reaseguros, dentro de un plazo de noventa días contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Igualmente regulará, en el ámbito de su competencia, la actividad de los corredores de seguros y reaseguros dentro de dicho plazo".

-En consideración.

SEÑOR PEREYRA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR PEREYRA. - Señor Presidente: hemos hecho llegar a la Mesa un artículo sustitutivo por que el que se extiende el plazo al Poder Ejecutivo. Ello obedece a dos razones. En primer lugar, porque entendemos que el Poder Ejecutivo tendrá una compleja tarea al reglamentar esta ley, que establece un nuevo régimen en materia de seguros. Se trata de una labor delicada que mueve intereses respetables como, por ejemplo -y fundamentalmente- el interés social, que debe quedar absolutamente garantizado. En segundo término, porque deseamos en todos los casos extender los plazos -tal como solicitó en Comisión el señor Presidente del Banco de Seguros- a efectos de que el Banco se preparare para la competencia que deberá encarar cuando esta ley entre en vigencia.

En la exposición que realizamos en la sesión de ayer dijimos que una de las causas que motivaba nuestra posición negativa al proyecto de ley era, precisamente, la situación de inde-

fensión o, dicho de otra manera, la condición desventajosa con la que el Banco de Seguros iba a ingresar en la competencia, teniendo en cuenta su actual organización. Como se trata de un organismo ya burocratizado y con un funcionamiento pesado, tendrá que reorganizar su tramitación interna y todas las demás acciones, a los efectos de funcionar con la agilidad necesaria y poder así competir con empresas poderosas que vendrán del exterior y que no tienen carácter de empresas públicas. Entonces, en lo posible, deseamos extender los plazos para que el Banco pueda entrar a competir en mejores condiciones.

Por los motivos expuestos, hemos presentado este artículo sustitutivo por el cual el plazo que se otorga al Poder Ejecutivo es de 180 días.

SEÑOR RICALDONI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR RICALDONI. - Señor Presidente: el comentario que voy a realizar acerca de la propuesta que ha formulado el señor Senador Pereyra es coincidente con lo que pensaba señalar a propósito del artículo 3º de este proyecto de ley.

En mi opinión, existe una vinculación -que no puede pasar inadvertida- entre el plazo establecido en el artículo 3º y el que aparece en la disposición transitoria contenida en el artículo 12. Este tema fue discutido en profundidad en el ámbito de la Comisión. Recuerdo que el señor Senador Zumarán propuso un plazo de tres años para que el Banco se adaptara a la nueva situación. Creo que alguna propuesta planteada también transitó por la posibilidad de que este régimen entrara en vigencia cuando lo hiciera el MERCOSUR.

En definitiva, pienso que hay que poner este proyecto de ley en sus justos términos. El planteamiento realizado en Comisión por el Directorio del Banco de Seguros -o por su Presidente- estaba inserto en un contexto diferente al que resulta de este proyecto de ley. Cuando el mencionado Directorio nos visitó, el inciso tercero del artículo 2º -que se acaba de aprobar en Sala- aún no había sido votado en Comisión y ni siquiera se había comenzado a discutir acerca de él.

El inciso tercero da al Banco no sólo el monopolio previsto en el proyecto de ley que remite el Poder Ejecutivo, que es el de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, sino también, nada más ni nada menos que el de todo tipo de seguros que realicen las empresas estatales, aparte del de las fianzas.

Entonces, creo que aquella argumentación que habla acerca de los riesgos inherentes a pérdidas de carteras cautivas, etcétera, ha dejado de tener sustento. En la práctica, el único rubro importante en el que el Banco va a competir con potenciales aseguradores que concurran al mercado local, será el de automotores. Y si en el proyecto de ley se ha establecido que se desmonopolizan los riesgos vinculados con los automotores de particulares, en principio, se está señalando que subsiste el monopolio de los seguros de automotores de todas las empresas estatales, hasta de los gobiernos departamentales. Además, no podemos llegar a la conclusión -porque sería algo absolutamente forzado- de que por el inciso tercero del artículo 1º, se va a dejar al Banco sin el seguro de todos los automóviles del país. ¿A quien se le puede ocurrir que todos los automóviles asegurados en el país dejarán de estarlo en el Banco de Seguros para pasar a empresas que compiten con aquél? A nadie. Incluso, no parece tan fácil que muchas de esas empresas que teóricamente pueden instalarse en el país, vayan a establecer la red de sucursales que tiene el Banco de Seguros en toda la República.

De lo que he dicho hasta ahora, mi conclusión es la siguiente. No advierto para qué el Banco necesita ese plazo -que se dice debe ser más amplio- si de lo que se trata es, pura y exclusivamente, de adaptarse en alguna forma a los seguros de los automotores de los particulares. En este sentido, cabe acotar que todos sabemos que los problemas de quienes contratan seguros son de muy fácil solución, porque en realidad no se trata de adaptarse a la situación de competencia con la actividad privada. Esos problemas pasan, fundamentalmente, por el costo de los seguros porque, naturalmente, si se reaforan los automóviles en la forma en que se ha hecho en el país, es muy difícil que alguien sienta entusiasmo o simpatía por las pólizas que emite el Banco de Seguros, y que hay que tomar.

Por otra parte, existe otro tema que se relaciona con la tramitación interna y con cuestiones bastante conocidas, derivadas, por ejemplo, de la manera en que se comprueba la existencia de un siniestro, de la demora de los trámites, etcétera. A mi entender, pensar que tenemos que dar al Banco un lapso mayor que el que aquí se establece -que, por un motivo u otro, sería de 10 ó 12 meses a partir de la entrada en vigencia de la ley- no hablaría en favor de la opinión que tenemos acerca de las capacidades del organismo.

Entonces, como ha dicho con muy buen criterio el señor Senador Pereyra, no se puede pensar que de aprobarse este artículo tal como está redactado y luego el artículo 12 como disposición transitoria, el Banco quedará poco menos que a la intemperie, desprotegido, casi con una sentencia de muerte, porque en realidad no es así.

SEÑOR BOUZAS. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR RICALDONI. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor Senador Bouzas.

SEÑOR BOUZAS. - Señor Presidente: estaba siguiendo con mucha atención la intervención del señor Senador Ricaldoni en relación con la modificación que propone el señor Senador Pereyra, con la que concuerdo. Cuando hablamos de seguros de automóviles privados, debemos recordar que en la discu-

sión general se dijo que las empresas del Estado no aseguran sus automóviles y que no existe ninguna ley que haga obligatorio el seguro de responsabilidad civil en materia de automóviles. También se expresó en ese momento que los automóviles privados, en relación a los cuales se elimina el monopolio, constituyen el 46% de la facturación del Banco de Seguros del Estado.

Como bien explicaba el señor Senador Pereyra, las dificultades de orden organizativo del Banco de Seguros del Estado son numerosas y sobre este aspecto reiteradamente hemos hecho hincapié en la discusión general.

Sin embargo, deseo agregar un elemento más a tener en cuenta: el Banco de Seguros del Estado tiene afiliado su personal a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, mientras que las empresas de seguros privadas afilian el suyo al Banco de Previsión Social. La diferencia de aporte patronal en uno y otro caso alcanza a la cifra del 13% o 14% en contra del Banco de Seguros del Estado. Todos estos aspectos atañen al costo que deben enfrentar las empresas -además de su adaptación- y hacen razonables, tanto las excepciones del inciso tercero del artículo 1º como el plazo reclamado en relación con la modificación planteada por el señor Senador Pereyra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor Senador Ricaldoni.

SEÑOR RICALDONI. - Señor Presidente: en realidad, no tengo nada que agregar, salvo algo que tiene relación con lo que, al pasar, señaló el señor Senador Bouzas y que interpreto como una crítica -muy valedera- por no haber establecido ninguna disposición sobre responsabilidad civil en materia de riesgos automotores u obligatoriedad de estos seguros.

Quiero decir que el tema de los topes en los límites de la responsabilidad civil -que en algún momento llegó al Senado por intermedio de una propuesta que contaba con la media sanción de la Cámara de Representantes; me refiero a un proyecto anterior -siempre nos pareció totalmente fuera de lugar, ya que sabemos que con ello se pretendía cambiar, de alguna manera, lo que eran decisiones jurisprudenciales amparadas en una doctrina nacional que en aquel momento -tanto en el aspecto judicial como en el doctrinario- quizá había incurrido en algunos excesos, tanto en lo que tiene que ver con los daños y perjuicios como en lo que refiere al tema del daño moral.

Personalmente, siento que si hoy establecemos normas en esta materia, en el día de mañana tendremos que hacer lo mismo con respecto a aquello que ha comenzado a ser tema bastante habitual en los tribunales nacionales, es decir, la responsabilidad por acto médico. De esta manera, luego podría plantearse también la responsabilidad de una empresa constructora, la de un arquitecto o la de un veterinario por los tactos para determinar la preñez del ganado en el interior de la República.

Si procediéramos así, inadvertidamente nos introduciríamos en aquello que se vincula, nada más y nada menos, que con la responsabilidad contractual y extracontractual e, incluso, estaríamos modificando el Código Civil. Pienso que en ese sentido, deberíamos actuar con un poco más de sobriedad en relación con lo que podríamos llamar nuestros entusiasmos legislativos.

SEÑOR CASSINA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR CASSINA. - Señor Presidente: me voy a referir al plazo previsto en el artículo 3º para el dictado de la reglamentación por parte del Poder Ejecutivo, señalando que apoyo la propuesta del señor Senador Pereyra en el sentido de ampliarlo. Digo esto basándome en los argumentos que dicho señor Senador expuso y que no me parece necesario reiterar por la claridad con que los expresó. Señalo que el debate suscitado en relación con la extensión de dicho plazo, carece de sentido. Ello es así porque se trata de un término para el Poder Ejecutivo, y éste puede dictar la reglamentación a los 15 días de aprobada la ley.

Por lo tanto, me parece razonable dar el mayor plazo posible a efectos de que la reglamentación sea estudiada primero en el Banco Central y luego en el Poder Ejecutivo con el tiempo suficiente que permita realizar la tarea correctamente. De todos modos, no debemos confundirnos; el Poder Ejecutivo puede dictar la reglamentación, con el asesoramiento del Banco Central, a los 15 días, a los 30 días, a los dos o tres meses de aprobada la ley. Por este motivo, no le encuentro sentido a la oposición a la extensión del plazo. A mi juicio, dicha extensión se justifica porque se trata, en cierto sentido, de una innovación. El país carece de reglamentación en materia de seguros, entre otras cosas, porque durante todo el siglo ha existido un mercado con un monopolio muy importante y, en otro aspecto, con un oligopolio.

Sin embargo, en la medida en que se desmonopoliza parte importante de esa actividad, parece razonable extender los plazos hasta el máximo posible, a efectos de que se cuente con todo el acopio de información para lograr una buena reglamentación. Por ello adelanto que votaremos el plazo de 180 días.

Por otra parte, no resisto la tentación de referirme al tema del seguro obligatorio por responsabilidad civil, debido a que lo planteé en Comisión -y les consta a los integrantes de la misma- y también lo hice en Sala en la discusión general. Dicho tema venía planteado con una determinada solución contenida en el proyecto aprobado por la Cámara de Representantes en 1990. Una de las razones que se me dieron en Comisión para no incursionar en este tema en este momento, fue la de que se trata de un proyecto con declaratoria de urgente consideración y, por lo tanto, no existe tiempo suficiente para tratar el asunto en profundidad. Acepté en la Comisión dicho fundamento y fue uno de los argumentos por los cuales voté por el levantamiento de la declaratoria de urgente consideración.

No se debe confundir la solución de imponer un tope a las indemnizaciones de los seguros en caso de responsabilidad civil con la obligatoriedad de dichos seguros. Pienso que puede establecerse la obligatoriedad del seguro y dejar librada la indemnización a lo que resuelva la compañía aseguradora, al acuerdo de partes y, eventualmente, a lo que decida la Justicia en caso de que el asegurado entienda que la compensación servida no es adecuada. Se trata de dos temas distintos y por ello, cuando tratemos el plazo de vigencia de esta ley de desmonopolización de los seguros, no tengo dudas de que debemos establecer uno mucho mayor, entre otras cosas, para disponer de tiempo para dictar una ley que regule el seguro obligatorio por responsabilidad civil.

SEÑOR BOUZAS. - Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BOUZAS. - Señor Presidente: el señor Senador Cassina, en su intervención, hizo referencia a un tema que quien habla deseaba explicar, es decir, el seguro obligatorio por responsabilidad civil para los automotores. Pienso que se trata de una demora que afecta la tranquilidad de la gente que transita por la calle, ante la posibilidad de ser atropellada. Este planteo modernizador -similar al que formulamos en nuestra intervención durante la discusión general- que es tomado con sorna por parte de algunos integrantes de este Cuerpo, a pesar de que muy a menudo se habla acerca de la necesidad de avanzar, existe en casi todos los países avanzados. Así, cuando una persona compra un automóvil, junto con él ya contrata un seguro contra el daño que le pueda ocasionar a los terceros como consecuencia de estar conduciendo ese vehículo. Es decir que, si lo desea, puede contratar un seguro para cubrir los daños propios, pero está obligada a celebrar un contrato para los eventuales riesgos que pueda ocasionar a los terceros.

Entonces, si tenemos la suerte de que el Parlamento apruebe el seguro obligatorio de daños contra terceros, y de que lo promulgue el Poder Ejecutivo mientras rige el período de gracia que vamos a conceder al Banco de Seguros del Estado, estaremos reforzando la posibilidad de que esa Institución, con todas las dificultades que tiene, enfrente de mejor manera la competencia, cuando ella comience.

Muchas gracias.

SEÑOR ASTORI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR ASTORI. - Señor Presidente: por los fundamentos que ya expusieron los señores Senadores Pereyra y Cassina, vamos a acompañar la propuesta sustitutiva presentada por el señor Senador Pereyra.

SEÑOR PRESIDENTE. - La Presidencia también va a apoyar la propuesta sustitutiva del señor Senador Pereyra, pero previamente desea hacer una observación puramente gramatical. Donde se expresa que el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del Banco Central, dictará las normas "para la instalación y el funcionamiento de las empresas, incluso mutuas, de seguros y reaseguros'', a su juicio de la Presidencia debería decirse "el funcionamiento de las empresas de seguros y reaseguros, incluso mutuas". Luego, se mantendría la redacción propuesta.

Por otra parte, en la última oración, además de que existe un problema de redacción en la referencia al plazo -éste debería figurar al principio- me parece que se introduce un elemento bastante ajeno o, por lo menos, completamente distinto al tema del proyecto. Este tiene por objeto suprimir parcialmente el monopolio del Banco de Seguros del Estado y establecer condiciones de funcionamiento de las empresas aseguradoras, sometiéndolas a un régimen de control bastante severo. Sin embargo, aquí se delega en el Poder Ejecutivo la regulación de una actividad laboral de carácter comercial, que es la de la intermediación que realizan los llamados corredores de seguros y reaseguros. ¿Qué hacen estas personas? Obtienen una autorización de una empresa aseguradora, que les da parte de su cartera de pólizas para que la ofrezcan en el mercado a las personas que se quieren asegurar por determinados riesgos. Es decir, que se trata de algo distinto.

Asimismo, pregunto si podemos realizar por decreto la reglamentación o regulación de una actividad lícita. ¿Esto no va contra el artículo 36 de la Constitución? Así cuando se quiso regular la actividad de los despachantes de aduana, se dictó una ley en el año 1970. Hoy, los llamados representantes de firmas extranjeras han logrado excitar la preocupación de algún legislador, por lo que ahora existe un proyecto de ley en esa materia. O sea, que no se dice que su actividad la va a regular el Poder Ejecutivo. Por su parte, el Código de Comercio regula, en su Título III, la actividad de los corredores de comercio en general, de los rematadores o martilleros -respecto de los cuales hay además, una ley posterior- de los barraqueros y administradores de casas de depósito, de los factores o encargados y de los dependientes de comercio en general, de los acarreadores, porteadores o empresarios de transporte. Alguien podrá decir que se trata de reglamentaciones vetustas. Muy bien, pero en 1866 se sabía que la reglamentación de las actividades laborales no la realiza el Poder Ejecutivo por decreto, porque ello puede conllevar severas limitaciones a la libertad de trabajo. Se realiza, pues, por ley.

Aparte de que es un tema un tanto lateral, y que no tiene por qué estar incluido en este proyecto de ley, no me parece que esta regulación se pueda hacer lisa y llanamente por decreto; en todo caso, deberíamos hacerla por ley.

Por lo tanto, si se va a mantener esta redacción, dado que no puedo formular moción, voy a pedir que votemos la primera oración y luego, separadamente, la segunda.

SEÑOR PEREYRA. - Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR PEREYRA. - Con respecto a la preocupación del señor Presidente, quiero expresar que seguimos la redacción que figuraba en el proyecto, porque suponíamos que la mayoría del Cuerpo deseaba mantenerla. De todas maneras, lo que nos interesaba modificar era el plazo.

Entonces, no tendríamos inconveniente en eliminar la última oración, si ello fuera necesario para obtener lo que a nuestro juicio es fundamental.

Muchas gracias.

SEÑOR CADENAS BOIX. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR CADENAS BOIX. - Señor Presidente: este tema se planteó en la Comisión y quien habla sostuvo una posición similar a la ahora sustentada por el señor Presidente. Por lo tanto, se le agregó la siguiente frase: "Igualmente regulará, en el ámbito de su competencia, la actividad de los corredores de seguros y reaseguros dentro de dicho plazo''. Es decir que si el Poder Ejecutivo carece de esa competencia, no podrá efectuar la regulación. Asimismo, se barajó la posibilidad de que estos corredores se inscribieran en determinado registro y se manejaron algunos aspectos formales al respecto. Así, se llegó a esta conclusión.

En lo personal -creo que todo nuestro sector firma lo mismo- no tendría inconveniente en eliminar la última oración a fin de que el artículo termine donde dice "en la presente ley".

SEÑOR KORZENIAK. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR KORZENIAK. - Señor Presidente: creo que debe mantenerse esa oración.

En abstracto, la tesis sostenida por el señor Presidente es, sin duda, correcta. No se puede establecer limitaciones a los derechos vinculados a la libertad de trabajo, comercio e industria, que carezcan de base legal. Sin embargo, cuando en este artículo se dice "en el ámbito de sus competencias" -lo mismo sucedería aunque eso no se estableciera- se supone que el Poder Ejecutivo va a reglamentar disposiciones legales que son muy variadas. Incluso, algunas de ellas van a derivar de esta propia ley al regular la actividad de los seguros.

Deseo destacar, simplemente a título informativo, que este es un tema que se ha estudiado bastante en el Uruguay, sobre todo -y en este caso hay varias sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo- en lo que hace a la actividad de los corredores de cambios. Como es sabido, con mucha frecuencia el Banco Central de Uruguay ha regulado la actividad de los cambios -incluso de las casas de cambio- por medio de circulares, es decir, por disposiciones que, en términos de jerarquía normativa -aunque hay una diferencia de materia- podrían considerarse por debajo de un reglamento del Poder Ejecutivo.

Quiere decir, entonces, que basándose en normas legales, entre otras, la ley de 1931, aplicable al Banco Central por una sucesiva serie de remisiones, este organismo, en una circular, estableció que para que se pudieran instalar las casas de cambio, tenían que depositar una suma muy importante. Luego, hubo varias impugnaciones y se llegó a la conclusión de que, si bien era cierto que en los hechos había alguna limitación a la libertad de trabajo, el fundamento último era el legal.

Debo señalar que incluso los corredores de seguros están acostumbrados a que su actividad se reglamente por resoluciones de propio Banco de Seguros.

De manera que vamos a votar este artículo tal como está -es decir, con la referencia a que el Poder Ejecutivo regulará, en el ámbito de sus competencias, la actividad de los corredores de seguros y reaseguros- en el entendido de que eso no supone sustituir la ley. Es más, este párrafo ha sido redactado dentro de los márgenes permitidos por la ley. Por ejemplo, recuerdo que el Poder Ejecutivo expide reglamentos para las farmacias, y nunca se ha sostenido que en ese caso la libertad de comercio está mal regulada porque eso se hace por decreto. Existen leyes, normas generales de tipo legal, que autorizan a que el Poder Ejecutivo dicte determinados reglamentos vinculados, sobre todo, con la salud. En el caso que estamos considerando pasaría lo mismo.

En consecuencia, me parece que debe mantenerse el párrafo en el entendido de que no estamos sustituyendo la ley por medio de una reglamentación del Poder Ejecutivo. En realidad, estamos previendo la posibilidad de que el Poder Ejecutivo dicte reglamentos dentro del marco de sus facultades.

Muchas gracias.

SEÑOR ASTORI. - Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR ASTORI. - Señor Presidente: acerca de la modificación gramatical sugerida por la Presidencia, quiero señalar que estamos totalmente de acuerdo porque entendemos que mejora el texto.

Sobre este tema, en primer lugar quisiera decir que, efectivamente, fue bastante discutido en Comisión. En segundo término, debo señalar que la reglamentación actual referente a los corredores de seguros y reaseguros es bastante antigua en el país. A este respecto, inclusive, consultamos a personas que tienen experiencia en esta materia. En tercer lugar, es notorio

que si este proyecto de ley resulta aprobado, pueden haber cambios muy importantes en la operación del mercado de seguros de nuestro país, lo cual podría afectar la labor de los corredores. A nuestro entender es conveniente que quien esté dictando la reglamentación acerca de cómo habrá de funcionar la nueva situación, pueda tener, al mismo tiempo, la facultad de coordinar esos cambios que, seguramente, afectarán el trabajo de quienes se dedican a esta actividad; sin ningún lugar a dudas, ellos verán afectada su tarea si este proyecto de ley, insisto, resulta aprobado.

Por otra parte, como compartimos los argumentos expuestos por el señor Presidente -que también fueron puestos de manifiesto en Comisión- se agregó la expresión a que hizo referencia el señor Senador Cadenas Boix, es decir, "en el ámbito de sus competencia". Nos parece saludable que, en el ámbito de sus competencias, el Poder Ejecutivo pueda disponer algunas normas de funcionamiento que van a ser absolutamente innovadoras en esta materia, sobre todo, en virtud de los cambios que genera la eventual aprobación de este proyecto de ley. Esta es la razón de la inclusión de esta disposición.

Finalmente, quiero señalar que no creo que esta propuesta formulada por la Presidencia -que podría hacer suya cualquiera de los integrantes de este Cuerpo- dificulte la modificación del plazo que proponía el señor Senador Pereyra, entre otras cosas, por lo que el propio señor Presidente expresó en el sentido de que se puede votar por separado la inclusión de esa frase final.

Concretamente, propongo que se vote por separado, a los efectos de que quienes queremos modificar el plazo y mantener esta redacción, tengamos la oportunidad de hacerlo, de la misma manera que quienes opinan lo contrario.

SEÑOR PRESIDENTE. - Precisamente de esa manera iba a proceder la Mesa.

De todos modos, queda claro que el señor Senador Astori formula moción en el sentido de votar por separado las dos oraciones.

En primer lugar, como corresponde, se votará el texto venido de la Comisión, con la modificación de redacción ya señalada, es decir, que la reglamentación se haga dentro de un plazo de 90 días.

(Se vota:)

-12 en 28. **Negativa.**

Se va a votar el texto con la modificación sugerida por el señor Senador Pereyra.

(Se vota:)

-19 en 28. **Afirmativa.**

SEÑOR BLANCO. - Solicito se rectifique la votación.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a rectificar la votación.

(Se vota:)

-22 en 30. **Afirmativa.**

Se va a votar la última oración, que expresa lo siguiente: "Igualmente regulará, en el ámbito de su competencia, la actividad de los corredores de seguros y reaseguros dentro de dicho plazo."

(Se vota:)

-13 en 30. **Negativa.**

SEÑOR ZUMARAN. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR ZUMARAN. - Alegando a favor de la inclusión de esta disposición, debo expresar que fueron los mismos corredores -que estuvieron presentes en la Comisión- quienes la solicitaron, en virtud de que la reglamentación de que son objeto es muy antigua. Además, con el nuevo marco legislativo, diría, que ello es imprescindible, y el Poder Ejecutivo no tiene otra opción que hacerlo.

Por otra parte, el artículo 8º, que crea la Comisión Honoraria Asesora, incluye entre sus integrantes a los propios corredores, quienes también manifestaron su agradecimiento, no sólo porque podrán opinar sobre la reglamentación en general, sino porque podrán hacerlo con más versación, por tratarse de su propia actividad.

Considero que no es adecuado el criterio de que las reglamentaciones de las profesiones son materia reservada exclusivamente a la ley, sobre todo cuando en estos días hemos asistido al hecho de que el Poder Ejecutivo ha transformado a los despachantes en corredores y a éstos en despachantes y, por su parte, el Banco Central del Uruguay convirtió a los despachantes de aduana en corredores de cambio.

Cabe destacar que estos asesores son elementos útiles, que deben ser motivo de alguna consideración legislativa, como por ejemplo, solicitar al Poder Ejecutivo que cuando dicte la reglamentación de acuerdo con el nuevo régimen tenga en cuenta, en el ámbito de sus competencias -es decir, en el de las competencias reglamentarias- las modificaciones que tendrá necesidad de realizar respecto de la actividad de los corredores de seguros y reaseguros. A mi entender, es obvio que no se va a poder interpretar de qué modo y en virtud de qué circunstancias el Senado de la República los excluyó. Considero que esto puede dar lugar a cualquier interpretación, porque lo normal es que estén incluidos.

SEÑOR GRENNO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR GRENNO. - No dispongo de la versión taquigráfica de la Comisión, pero entendí de forma diferente el planteo de los señores corredores, a tal punto que ellos mismos tienen un proyecto de ley sobre corredores, que han hecho circular en ambas Cámaras.

Más allá de que el mercado necesita regulación, creo que es bueno tener en cuenta alguna de las experiencias vividas a nivel de mercados regionales en torno a este tema, tal como oportunamente lo destacamos en Comisión.

En este momento, en Europa, fundamentalmente en España, se ha desatado una tremenda polémica que ha llevado a la confrontación de Poder Legislativo con el Judicial, en virtud de las decisiones adoptadas por el Real Decreto en lo que tiene que ver con la comercialización de seguros. En definitiva, los corredores de seguros son el elemento vital por el que las empresas se desarrollan; éstas, normalmente no venden por sí mismas, sino por medio de corredores.

En nuestra plaza, actualmente no es extraño el fenómeno -y menos lo será en el futuro- de que otros canales sustituyan al vendedor tradicional, y así lo planteamos a la Asociación de Vendedores. Me refiero a canales alternativos de venta por medio de redes bancarias, de agencias de viajes y de grandes almacenes. Considero que la popularización del seguro no va a estar dada por la vía del corredor.

Otro fenómeno que se produce en el mercado abierto y que afecta a la profesión, son las sociedades de correduría.

Todo esto, que involucra una importante gama de alternativas, merece un tratamiento cuidadoso. No creo que alcance con que exista en la Comisión Honoraria Asesora un representante de los corredores para hacer notar estas observaciones. Sería conveniente que el legislador dejara sentado su criterio en la materia, sobre todo cuando, de darse un mercado abierto, no sólo podrían competir los corredores uruguayos, sino también los de la región, quienes estarían rigiéndose por una norma que no es absolutamente nacional. En el caso de los reaseguros, ya tenemos corredores de países cercanos que vienen a trabajar al Uruguay, haciendo sus ofertas, compitiendo y llevándose del país seguros importantes, pero fuera de todo el esquema de agremiación o colegialización que tienen los corredores.

Si no existe una regulación muy precisa y pensada, que tenga en cuenta todas las variantes que en el tema puedan existir, creo que también en este caso se va a tener que legislar posteriormente, cuando los hechos estén consumados, o que evidentemente ocasionará trastornos.

El tema del corredor es fundamental para el mercado de seguros. Es cierto que hasta la fecha el Banco de Seguros ha creado una normativa mínima para sus corredores adherentes, porque ese era el sistema establecido. De cambiarse este régimen, el corredor encontrará mejor oferta dentro de un mercado muy dinámico y diverso donde además, comenzarán a suceder hechos que son consecuentes con la situación, pero que necesitan normas muy precisas. Con esto no quiero decir, señor Presidente, que el Poder Ejecutivo no está en condiciones de aplicarlas, sino que el Parlamento no puede quedar ajeno a esto, porque en algún momento se van a sufrir las consecuencias de no haber pensado con detenimiento una parte sustancial de un tema tan importante como lo es el de los seguros en el Uruguay, teniendo en cuenta que quizás sea mucho más trascendente cuando regionalicemos los servicios que se prestan desde nuestro país.

SEÑOR ZUMARAN. - Solicito que se rectifique la votación.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a rectificar la votación.

(Se vota:)

-18 en 30. **Afirmativa.**

Por vía de fundamento de voto, la Presidencia quiere expresar que admite las argumentaciones de hecho sobre la necesidad de una reglamentación de esta profesión y, sobre todo, respecto a las regulaciones que, no por decreto sino por simples resoluciones internas o circulares, hace el Banco Central del Uruguay acerca de determinadas actividades laborales, como la de los cambistas. Pero opina que la referencia a decisiones completamente antijurídicas de determinados organismos públicos, no pueden llevarnos a seguir transitando por ese camino. Con ese criterio, un día vamos a ver que los Códigos ya no se van a modificar en las rendiciones de cuentas -hecho que siempre hemos criticado, porque perjudica la organicidad que deben tener esos cuerpos de leyes- sino por resoluciones del Banco Central, porque una actividad que está reglamentada en el Código de Comercio, mañana la podrá regular el Banco Central o el Poder Ejecutivo. Entonces, nos olvidamos de que se trata de disposiciones que están contenidas en los Códigos. La tesis conduce a pensar que si una actividad laboral cualquiera puede ser regulada por decreto, también podrá serlo aquella que está regulada por el Código de Comercio, modificándolo. Nos parece que es una tesis muy peligrosa para la seguridad jurídica y el orden que deben existir en la legislación.

SEÑOR KORZENIAK. - Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR KORZENIAK. - Señor Presidente: quiero decir que he votado este párrafo final y que no creo que el resultado haya sido fruto, simplemente, del reconocimiento de situaciones de hecho. Precisamente, hice referencia a esas circulares del Banco Central porque ellas fueron objeto de muchas impugnaciones, y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en períodos en que actuaba fuera de las presiones de la dictadura -o sea, absolutamente normales- las confirmó en varias oportunidades. Inclusive, recuerdo con mucha precisión uno de estos casos, en el que los abogados que representaban a las casas de cambio habían recogido consultas de muy prestigiosos juristas del país. De manera que no se puede decir que se trate simplemente del reconocimiento de situaciones de hecho; se trata de circulares que fueron declaradas válidas desde el punto de vista jurídico -es decir, ajustadas a la Ley y a la Constitución- por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en forma reiterada. Repito que en una de ellas se establecía nada menos que el requisito de un depósito previo a la actuación, que no estaba

previsto en la ley, lo que constituía un punto bastante complejo.

Insisto en que el voto no está fundado en la consideración de que, aun cuando el párrafo sea antijurídico, se acepta por razones de hecho. Aclaro que se trata de la convicción de que este párrafo no autoriza al Poder Ejecutivo a dictar reglamentaciones contrarias a la ley.

Hace unos momentos, el señor Presidente mencionó el Código de Comercio, que cita a los corredores y los regula con carácter general, de manera que también están comprendidos los corredores de seguros. Si la reglamentación del Poder Ejecutivo fuera contraria a alguna de esas normas, estaríamos en presencia de una disposición impugnable desde el punto de vista jurídico; pero, normalmente, cuando se hacen estas reglamentaciones se consultan las normas legales a los efectos de no violentarlas.

Por otra parte, quiero decir que en materia de regulación, el único caso en que por vía de reglamentación de actividad de grupos de personas, empresas o comerciantes, en el que la vía administrativa ha sido distinta de la ley -en casos en que se ha considerado que ésta ya no tenía el mínimo nivel de atención con la realidad- es el de las sociedades de rematadores que, efectivamente, seguían prohibidas por el Código de Comercio. Por medio de una reglamentación, los Ministerios no se han negado a inscribir sociedades de rematadores. Esto fue así, no porque se entendiera que se trataba de una norma en desuso, sino porque había perdido la debida atención con la realidad. Pero fuera de ese caso, las reglamentaciones tienen que ajustarse a las normas legales.

SEÑOR BATALLA. - Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BATALLA. - Señor Presidente: en el mismo sentido en que lo ha expresado el señor Senador Korzeniak, quiero decir que sería profundamente peligroso que quedara flotando en el ambiente que hemos interpretado que la norma que acabamos de votar significa que, cualquiera fuera la disposición que estableciera el Poder Ejecutivo con el asesoramiento del Banco Central del Uruguay, se consideraría vigente y válida. Considero que en la oración que hemos votado se explica claramente cuál es el límite de las facultades del Poder Ejecutivo al referirse al ámbito de su competencia.

Por todos los argumentos señalados por el señor Senador Korzeniak y, además, porque la propia norma establece el límite de las facultades del Poder Ejecutivo, debe quedar claro que de ninguna manera la reglamentación que establezca este Poder puede estar contra el ordenamiento legal.

8) SE LEVANTA LA SESION

SEÑOR GARGANO. - Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR GARGANO. - Formulo moción en el sentido de que el Senado pase a cuarto intermedio hasta mañana a las 16 horas.

SEÑOR PRESIDENTE. - Si se le permite, la Mesa quiere aclarar que algunos señores Senadores habíamos contraído compromisos, por lo que solicitaría que la reunión comenzara a la hora 16 y 30.

(Apoyados)

-Se va a votar la moción formulada para que el Senado pase a cuarto intermedio hasta mañana a la hora 16 y 30.

(Se vota:)

-28 en 30. **Afirmativa.**

El Senado pasa a cuarto intermedio hasta el día de mañana a la hora 16 y 30.

(Así se hace a la hora 19 y 44 minutos, presidiendo el doctor **Aguirre Ramírez** y estando presentes los señores Senadores **Alonso Tellechea, Amorín Larrañaga, Arana, Astori, Batalla, Blanco, Bouza, Bouzas, Bruera, Cadenas Boix, Cassina, Cigliuti, Elso Goñi, Gargano, González Modernell, Grenno, Irurtia, Korzeniak, Librán Bonino, Olascoaga, Pereyra, Pérez, Pozzolo, Ricaldoni, Riesgo, Santoro, Silveira Zavala, Urioste y Zumarán.**

Dr. GONZALO AGUIRRE RAMIREZ
Presidente

Dr. Juan Harán Urioste
Dn. Mario Farachio
Secretarios.

Sra. Alba E. Rubio Cuadrado
Directora General del Cuerpo de Taquígrafos.

Corrección y Control de la Impresión
División Publicaciones del Senado

Dep. Legal N° 205147/93